GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nr. 9 WRZESIEŃ

WARSZAWA
1947
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 9 Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa wrzesień 1947 r.

TREŚĆ:

Dr. MARIAN BUSZYŃSKI

USTAWY ZAPOWIEDZIANE W MAŁEJ KONSTYTUCJI.

Ustawy konstytucyjne, gwarantując powołanie do życia pewnych instytucyj, których działalność uznają za szczególnie doniosłą dla Państwa, albo też zapewniając ustawowe unormowanie pewnych zagadnień o znaczeniu zasadniczym, niejednokrotnie zapowiadają w swoich postanowieniach wydanie ustaw powołujących odnośne instytucje do życia lub normujących dane zagadnienia. Zarazem postanowienia takie określają ogólnie zakres działania owych powołać się mających instytucyj, względnie wskazują zasady, według których dane zagadnienie ma być unormowane[1]).

Postanowienia konstytucyjne tego rodzaju wiążą władzę ustawodawczą w dwóch kierunkach: zobowiązują ją do wydania zapowiedzianej ustawy, a zarazem do uwzględnienia w niej tych zasad, które w ustawie konstytucyjnej zostały przesądzone. Związanie władzy ustawodawczej w tym kierunku jest oczywiste — odstąpienie bowiem od takiej konstytucją przewidzianej zasady przedstawiałoby się jako obraza przepisu konstytucyjnego, gwarantującego powołanie do życia zapowiedzianych instytucyj lub wprowadzenie określonych zasad prawnych.

Konstytucja marcowa zapowiedziała między innymi np. wydanie ustawy określającej organizację Najwyższej Izby Kontroli (art. 9) przy czym oznaczyła z góry jej zakres działania („Kontrola całej administracji państwowej pod względem finansowym, badanie zamknięć rachunków Państwa, przedstawianie corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium"), a ponadto ustaliła zasady, na jakich Najwyższa Izba Kontroli ma być oparta

---

[1]) **Prof. Dr. J. S. Langrod** w pracy „Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych" (Warszawa 1929 r.) rozróżnia zależnie od formy następujące rodzaje zapowiedzi (str. 26):

1) ogólną zasadę Konstytucji zapowiadającą, że w myśl tej zasady przedmiot normy określi osobna ustawa,

2) zapowiedź ustawy zwyczajnej już z pewnymi dyrektywami dla niej,

3) zapowiedź ujemną, t. j. wykluczającą z góry pewne postanowienia ustawowe.

(zasada kolegialności i niezależności sędziowskiej członków Kolegium, usuwalnych tylko przez Sejm kwalifikowaną większością).

Podobnie zapowiedziała Konstytucja marcowa wydanie ustawy powołującej samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, ustawy powołującej sądownictwo administracyjne, „oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele", i t. d.

W szeregu postanowień zapowiedziała też Konstytucja marcowa wydanie innych ustaw, wskazując z góry z a s a d y, na jakich mają być one oparte[2]).

Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. (Mała Konstytucja), ustalając ustrój i zakres działania najwyższych organów Rzeczypospolitej, zapowiedziała wydanie ustaw, mających:

1) określić organizację i sposób działania Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 2),

2) ustalić tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej (art. 26),

3) powołać organy właściwe do orzekania w sprawach, wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz z odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej, określonej w art. 51 Konstytucji marcowej (art. 27).

Istnienie powyższych instytucyj zostało zatem konstytucyjnie zagwarantowane, przy czym Mała Konstytucja w postanowieniach swoich przesądziła z góry pewne zasady, na których organizacja i działalność tych instytucyj ma się opierać. Zasadami tymi będzie więc Sejm przy uchwalaniu zapowiedzianych ustaw związany.

Do ustaw zapowiedzianych przez Małą Konstytucję możnaby również zaliczyć ustawę, która ma określić sposób przejęcia przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości. Odnośne postanowienie (art. 25 ust. 1) oznacza zapowiedź przekazania sądom powszechnym tego wymiaru sprawiedliwości, który obecnie przejściowo wykonywany jest przez organa sądownictwa szczególnego.

1. N a j w y ż s z a I z b a K o n t r o l i.

W dziedzinie czynności administracyjnych i gospodarczych Państwa wytworzyły się we wszystkich ustrojach parlamentarnych trzy podstawowe formy kontroli: w e w n ę t r z n a (resortowa), wykonywana w obrębie danego resortu przez władzę przełożoną nad prawidłowością i celowością czynności pełnionych przez organa podległe, p a r l a m e n t a r n a (polityczna), wykonywana przez Sejm

---

[2]) **Prof. Langrod** op. cit. (str. 28 i nast.) omawia wyczerpująco zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych, zawarte w Konstytucji marcowej.

nad działalnością ministrów i ich podwładnych organów, oraz t. zw. Kontrola państwowa, wykonywana przez specjalny, od rządu niezależny, organ państwowy. Obok tych rodzajów kontroli wytworzyła się ostatnio w niektórych państwach forma t. zw. kontroli społecznej, wykonywanej nad działalnością władz administracyjnych przez terenowe (lokalne) organa ustrojowe, będące przedstawicielstwem ludności[3]).

Kontrola państwowa otrzymała w państwach europejskich sprecyzowane formy dopiero w wieku 19-tym, początkowe zaś jej formy organizacyjne zaczęły się wytwarzać już w 14-tym wieku we Francji, gdzie powoływani byli specjalni kontrolerzy dla sprawdzania rachunków władz państwowych. Od 19-go wieku zaczęły w państwach europejskich powstawać specjalne instytucje, wykonywujące kontrolę gospodarki pieniężnej i materiałowej oraz wykonania budżetu państwowego[1]).

Wspólną cechą tych instytucyj było uniezależnienie ich od rządu, oparcie ich na zasadzie kolegialności, oraz korzystanie przez nie z niezawisłości sędziowskiej.

Co do zakresu działania tych instytucyj, to zakres ten obejmował bądź tylko t. zw. kontrolę formalną, polegającą na sprawdzaniu rachunkowości państwowej pod względem prawno-formalnym, a w szczególności na badaniu rachunkowości pod kątem zgodności z budżetem, albo też także na badaniu i ocenie celowości odnośnych wydatków. We Francji np. „Cour de comptes" nie była powołana do badania celowości gospodarki państwowej i ograniczała się tylko do kontroli formalnej. W Belgii „Cour de comptes" służy również prawo t. zw. kontroli wstępnej (contrôle preventif), polegającej na tym, że żadna wypłata ze Skarbu Państwa nie może nastąpić bez jej wizy, jakkolwiek w razie odmowy wizy rząd może zadecydować wykonanie wypłaty na własną odpowiedzialność. We Włoszech „Corte dei conti" (Izba Obrachunkowa) zorganizowana została z uprawnieniami bardzo szerokimi — prócz kontroli następnej objęły one również kontrolę wstępną wypłat oraz wszelkich rozporządzeń rządu. Jeżeli kredyt budżetowy był niewystarczający lub cel wypłaty nie został prawnie umotywowany — Izba miała prawo odmówić wizy. Ponadto przyznano Izbie prawo sprawdzania w drodze kontroli prewencyjnej wszystkich zamierzeń władzy wykonawczej pod względem ich legalności. W razie nieuzgodnienia stanowisk Izby i Rządu, sprawa od-

---

[3]) W Polsce — terenowe rady narodowe, w Jugosławii „Komitety ludowe". Zob. Prof. H. Świątkowski „Demokratyczne zdobycze federacyjnej ludowej republiki Jugosławii" w Nr 5 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" z 1947 r.

[4]) np. 1807 r. Cour des comptes (Francja), 1862 r. — Corte dei conti (Włochy), 1834 r. — Audit Office (Anglia), 1872 r. — Oberrechnungskammer (Prusy) — cyt. według „Encyklopedii prawa publicznego" Cybichowskiego T. I, str. 333 i nast. (opracowanie Jana Żarnowskiego).

nośna przechodziła do specjalnej Komisji parlamentarnej. Pruska Izba Obrachunkowa (Oberrechnungskammer) kontrolowała rachunki pieniężne i materiałowe nie tylko pod względem legalności, ale także oszczędności i celowości. W Czechosłowacji zorganizowany w 1919 r. Najwyższy Kontrolny Urząd Obrachunkowy powołany został do wykonywania kontroli nie tylko pod względem rachunkowo-budżetowym, ale także do rozważania, czy zarządzenia władzy były gospodarczo uzasadnione[5]).

W Polsce została kontrola państwowa zorganizowana dekretem Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (poz. 183 Dz. Praw). Izba ta podlegała bezpośrednio Naczelnikowi Państwa i była instytucją samodzielną, powołaną do stałej, wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem Państwa i przedsiębiorstw państwowych, oraz gospodarki tych niepaństwowych instytucyj, zakładów, fundacji i funduszów, które korzystają z dotacyj lub gwarancyj Skarbu Państwa, tudzież wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast. Czynności Izby obejmowały kontrolę wstępną, następną oraz faktyczną (kas i rachunkowości kasowych) między innymi pod kątem gospodarczości i celowości.

Konstytucja marcowa zawierała postanowienia (art. 9), że Najwyższa Izba Kontroli powołana jest do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, do badania zamknięć rachunków Państwa i przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium. Zarazem postanowiła Konstytucja, że Izba oparta jest na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej.

Wydana następnie w wykonaniu zapowiedzi konstytucyjnej ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (poz. 314 Dz. Ust.), która weszła w miejsce dekretu z 7 lutego 1919 r., powołała Kontrolę Państwową, jako władzę niezależną od Rządu, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej, opartą na zasadach kolegialności i niezawisłości sędziowskiej, o zakresie działania odbiegającym od zakresu dawnej N. I. K. o tyle, że Kontroli Państwowej odjęta została kontrola wstępna.

W okresie powojennym powyższy stan prawny uległ zmianie. Mianowicie w art. 16 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 26 Dz. Ust. z 1946 r.) postanowiono, że „do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa (art. 9 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.) wszystkie kompetencje Najwyższej Izby Kontroli Państwa przekazuje się Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które wykonywuje kontrolę przez specjalne Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej".

---

[5]) Cybichowski l. cit. str. 334 — 336.

Powyższe uprawnienia Prezydium K. R. N. przeszły następnie w myśl art. 16 lit. c) Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. na Radę Państwa, której organem stało się wspomniane Biuro Kontroli.

Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w rozdziale VI (art. 20—23) przewidziała powołanie do życia Najwyższej Izby Kontroli, zapowiedziała, że osobna ustawa określi jej organizację i sposób działania, a zarazem ustaliła pewne zasady, odnoszące się do tej Izby.

W szczególności ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. postanowiła, że:

a) Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wybiera Sejm, że
b) jest on członkiem Rady Państwa, oraz, że
c) bierze on osobiście lub przez swego przedstawiciela udział w obradach Sejmu i ma prawo zabierania głosu we wszelkich sprawach, związanych ze sprawozdaniem z działalności Rządu i zamknięciem rachunków państwowych.

Zarazem ustaliła ustawa konstytucyjna zakres działania Izby w ten sposób, że:

d) Najwyższa Izba Kontroli bada pod względem finansowym i gospodarczym działalność władz, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych, oraz, że
e) Rada Państwa może zlecić Najwyższej Izbie Kontroli jednorazowe lub stałe kontrolowanie wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych oraz związków lub instytucyj, korzystających z pomocy Państwa lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej, wreszcie, że
f) Najwyższa Izba Kontroli bada corocznie zamknięcia rachunków państwowych i przedkłada Sejmowi wniosek w przedmiocie udzielenia lub odmówienia Rządowi absolutorium.
g) Ponadto w art. 16 lit. g) włączyła ustawa konstytucyjna do zakresu działania Rady Państwa rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli.

Powyższe postanowienia przesądzają zatem z góry szereg zagadnień wiążących się z prawną sytuacją Najwyższej Izby Kontroli i jej Prezesa, a między innymi ustalają zakres działania Izby.

Zarazem z przytoczonych wyżej postanowień wynika pewne związanie Najwyższej Izby Kontroli z Radą Państwa. Niewątpliwie wypływa to z pozycji Rady Państwa w nowym ustroju, jako jednego z najwyższych organów ustrojowych, który przejął wszystkie uprawnienia Prezydium Krajowej Rady Narodowej, — te zaś obejmowały, jak wyżej zaznaczono, również i dziedzinę kontroli państwowej.

Ewentualne rozszerzenie tego związania i wogóle określenie stosunku Najwyższej Izby Kontroli do najwyższych organów ustrojowych Państwa pozostawione jest nowej Konstytucji, a zapewne znaj

dzie też swój wyraz w zapowiedzianej ustawie o organizacji i zakresie działania Izby[6]).

Zaznaczyć przy tym należy, że unormowanie sprawy kontroli państwowej zostało w art. 4 Małej Konstytucji wyłączone spod ustawodawstwa dekretowego, wobec czego zapowiedź konstytucyjna (art. 21 ust. 2) co do Najwyższej Izby Kontroli może być zrealizowana jedynie w formie ustawy sejmowej.

2. Sądownictwo administracyjne.

Konstytucja marcowa zagwarantowała w art. 73 powołanie do życia sądownictwa administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele, a w wykonaniu tego postanowienia został ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 r. utworzony Najwyższy Trybunał Administracyjny. Ustrój Trybunału i postępowanie przed nim zostały następnie w miejsce powyższej ustawy unormowane rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. (poz. 806 Dz. Ustaw). Działalność Trybunału i wojewódzkich Sądów administracyjnych, istniejących w Województwach zachodnich, została w czasie okupacji zawieszona przez władze hitlerowskie, tak, że zagadnienie uruchomienia sądownictwa administracyjnego stało się po wojnie aktualnym.

Kwestia ustroju i reaktywacji tego sądownictwa została w ostatnich latach wszechstronnie omówiona na łamach czasopism fachowych[7]).

W odnośnych artykułach rozpatrywano te zagadnienia głównie pod kątem dostosowania organizacji sądownictwa administracyjnego do nowych form ustrojowych a w szczególności uwzględnienia

---

[6]) Zob. artykuł autora „Kierunki i formy działalności Rady Państwa" w Nr 7—8 „Gazety Adm.".

[7]) **Dr. B. Walawski** „Kontrola administracji publicznej" Rada Narodowa Nr 23/24 z 1945 r.

Dr. M. Buszyński „Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego" Nr 3/4 „Wojskowego Przeglądu Prawniczego" z 1945 r. oraz „O reformę sądownictwa administracyjnego" w Nr 1 „Gazety Administacji" z 1946 r.

Dr. Wit Klonowiecki „Odbudowa sądownictwa administracyjnego" w Nr 4/6 „Gazety Administracji" z 1946 r.

Dr. E. Iserson „Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych" w Nr 1/3 „Gazety Administracji" z 1945 r.

Adw. Kazimierz Mamrot „Sądownictwo administracyjne a rady narodowe" w Nr 1 „Państwa i Prawa" z 1946 r.

E. Modliński „Istota i problemy sad. adm." w Nr 7 „Państwa i Prawa" z 1946 r.

W. Morawski „Zagadnienie kontroli administracji" w Nr 1 „Państwa i Prawa" z 1947 r.

Prof. Dr. J. S. Langrod „Sprawa reaktywacji sądownictwa adm." w Nr 10/11 „Gazety Administracji" z 1946 r.

Prof. Dr. T. Bigo „Sądownictwo administracyjne" w Nr 4/5 i 6 „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego" z 1947 r.

w niej faktu istnienia rad narodowych, które jako czynnik kontroli społecznej wykonywują również kontrolę działalności organów wykonawczych rządowych i samorządowych z punktu widzenia legalności.

Uwzględniając ten fakt należy mieć na uwadze, że kontrola powyższa dotyczy jedynie *o g ó l n e j   d z i a ł a l n o ś c i* organów administracyjnych, nie zaś spraw konkretnych (rozstrzygania sporów sądowo-administracyjnych)[8]).

Gdyby ustawodawca zamierzał przyznać radom narodowym prawo kontrolowania *p o s z c z e g ó l n y c h* spraw (poszczególnych decyzyj administracyjnych) i rozstrzyganie sporów wynikłych w następstwie wniesionych skarg, musiałby rady wyposażyć w odpowiednie uprawnienia na wypadek stwierdzenia ,że decyzja w danej sprawie była nielegalną. W szczególności musiałby je wyposażyć w uprawnienie do uchylania (lub zmiany) takiej decyzji. Tymczasem prawo to nie zostało radom narodowym przyznane. Służy ono natomiast sądom administracyjnym[9]).

Wobec tego sporadyczne głosy, proponujące zespolenie wojewódzkich sądów administracyjnych z wojewódzkimi radami narodowymi polegają na pewnym nieporozumieniu. Poza tym zaś, na co zwrócił uwagę Bigo[10]), koncepcja taka byłaby *u w s t e c z n i e n i e m* rozwoju instytucji sądownictwa administracyjnego, oznaczałaby w Polsce zachodniej nawrót do wzorów pruskich i wskrzeszenie instytucji państwa zaborczego, która została już w Polsce szczęśliwie przezwyciężona.

Natomiast nic nie stałoby na przeszkodzie, aby zapewnić radom narodowym wpływ na skład osobowy sądów administracyjnych niższych (wojewódzkich) przez wyznaczanie do nich ławników.

Zagadnienie pewnego związania terenowych rad narodowych z sądownictwem administracyjnym z natury rzeczy może mieć znaczenie tylko dla sądownictwa administracyjnego niższego stopnia, nie istnieje natomiast w odniesieniu do instytucji naczelnej tego sądownictwa, t. j. do Trybunału Administracyjnego.

Mała Konstytucja nie pominęła zagadnienia sądownictwa administracyjnego i w rozdziale VII (wymiar sprawiedliwości), zapowiedziała (art. 26), że osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej.

---

[8]) **Iserson** — „Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych“ w Nr 1/3 „Gazety Administracji“ z 1945 r. Podobnie **Langrod** „Reaktywacja sądownictwa administracyjnego“ w Nr 10 11 „Gazety Administracji“ z 1946 r., strona 513, 514.

[9]) **Dr. T. Swinarski** — „Kompetencje i uprawnienia rad narodowych“ w Nr 1/46 „Gazety Administracji“, str. 15. 16.

[10]) **Bigo** „Sądownictwo administracyjne w Polsce“ w Nr 6 „Śląsko-Dąbrowskiego Przeglądu Administracyjnego“ z 1946 r.

Mała Konstytucja, zapowiadając wydanie tej ustawy, przesądziła zarazem niektóre zasady, na jakich ma się ona opierać, a w szczególności, że:

1) organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznaj mają być o r g a n a m i s ą d o w y m i.

Wynika to jasno z umieszczenia odnośnego postanowienia w rozdziale traktującym o wymiarze sprawiedliwości, który według art 2 i 24 Małej Konstytucji należy do n i e z a w i s ł y c h s ą d ó w[11]).

2) Organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych mają charakter instytucyj o d r ę b n y c h od sądownictwa powszechnego.

Wynika to już z samego faktu w y o d r ę b n i e n i a tych organów w art. 26 Małej Konstytucji i przekazania o s o b n e j ustawie unormowania ich zakresu działania i trybu postępowania.

Poza tym organa powyższe powołane są do orzekania o legalności a k t ó w a d m i n i s t r a c y j n y c h w z a k r e s i e a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j, a więc w zakresie innym niż zakres sądownictwa powszechnego, — co z natury rzeczy pociąga za sobą ich odrębność od organów tego sądownictwa[12]).

3) Ponieważ art. 26 Małej Konstytucji mówi o o r g a n a c h właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych — przeto nie wyłącza możliwości powołania do życia wielostopniowego sądownictwa administracyjnego, a więc organów niższych tego sądownictwa, obok organu naczelnego, jakim był dotąd Najwyższy Trybunał Administracyjny. W każdym razie Mała Konstytucja nie wiąże władzy ustawodawczej koncepcją wielostopniowego sądownictwa,

---

[11]) **Prof. Dr. Stefan Rozmaryn** w artykule „Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych", umieszczonym w Nr 3 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" z 1947 r. wyraża obawę, że interpretacja taka, oparta na fakcie umieszczenia art. 26 w rozdziale VII, mogłaby prowadzić do wniosku, iż wobec brzmienia art. 25 ust. 1 kontrola legalności aktów administracyjnych winna ulec scaleniu w sądownictwie powszechnym — co wykluczyłoby możliwość istnienia specjalnego sądownictwa administracyjnego z N. T. A. na czele. Obawa ta nie wydaje się uzasadniona. Art. 25 ust. 1 przewidując przejęcie przez s ą d o w n i c t w o p o w s z e c h n e całego wymiaru sprawiedliwości, ma oczywista na myśli ten wymiar, który należy w zasadzie do sądownictwa powszechnego, a który obecnie przejściowo nie jest wykonywany przez organa tego sądownictwa. Natomiast przepis ten, zapowiadając scalenie sądownictwa powszechnego, nie ma niewątpliwie na myśli sądów s z c z e g ó l n y c h, (a więc np. sądów wojskowych w zakresie kompetencji ich w stosunku do osób wojskowych, sądów ubezpieczeń społecznych, sądów górniczych), a już żadną miarą sądownictwa administracyjnego, co do którego przewiduje nie scalenie, ale wręcz przeciwnie — ustalenie jego odrębnych organów, trybu postępowania i zakresu działania w osobnej ustawie (art. 26), odrębnej od wspomnianej ustawy scaleniowej.

[12]) **Prof. Langrod** w artykule cytowanym w uw. 8) (str. 508—511) podaje cały szereg argumentów, przemawiających przeciw samej koncepcji zespolenia sądownictwa administracyjnego z powszechnym. Koncepcję tę należy zresztą uznać za zarzuconą przez Małą Konstytucję.

ani nie przesądza konieczności współdziałania w nim czynnika obywatelskiego z sędziowskim, — jak to czyniła Konstytucja marcowa.

Poza zagadnieniami przesądzonymi przez Małą Konstytucję, unormowanie i n n y c h zagadnień wiążących się z uruchomieniem sądownictwa administracyjnego, pozostawione zostało zapowiedzianej ustawie.

Z zagadnień tych wysuwają się na pierwszy plan jako szczególnie ważne:

a) kwestia zakresu działania sądownictwa administracyjnego oraz

b) kwestia jego organizacyjnego związania z innymi władzami państwowymi.

ad a) Mała Konstytucja w art. 26 przesądziła, ze powołać się mające organa sądownictwa administracyjnego będą właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych w z a k r e s i e a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j, a zarazem zapowiedziała, że z a k r e s d z i a ł a n i a tych organów ma być ustalony w wydać się mającej ustawie.

Ustalenie tego zakresu polegać będzie przede wszystkim na określeniu, k t ó r e akty administracyjne poddane będą powyższemu orzecznictwu, ponadto zaś na u n o r m o w a n i u u p r a w n i e ń organów sądownictwa administracyjnego przy orzekaniu o legalności tych aktów.

Otóż, o ile chodzi o ustalenie zakresu aktów administracyjnych poddanych wspomnianemu orzecznictwu, — zakres ten mógłby być przede wszystkim ustalony przez przyjęcie, że w zasadzie w s z y s t k i e akty administracyjne mogą być poddane kontroli ich legalności w trybie orzecznictwa sądowo-administracyjnego (system kompetencji ogólnej).

Przy tym systemie do zakresu działania sądownictwa administracyjnego należałyby w s z y s t k i e sprawy, o ile niektóre ich kategorie nie byłyby przepisem szczególnym wyraźnie wyłączone spod sądownictwa administracyjnego. Za takim wyłączeniem pewnych rodzajów spraw mogłyby przemawiać różne względy: polityczne, społeczne, gospodarcze itp.

Ustalenie zakresu działania sądownictwa administracyjnego mogłoby być oparte również na koncepcji wprost przeciwnej, mianowicie na zasadzie, że rozpatrywaniu przez sądownictwo administracyjne podlegają tylko te rodzaje spraw, które zostały przepisami ustawowymi temu sądownictwu wyraźnie poddane (system enumeracji).

Na pierwszym z wymienionych systemów oparte było ustalenie zakresu działania dotychczasowego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, przy czym wyłączone spod jego zakresu działania były tylko nieliczne rodzaje spraw, wymienione w art. 6 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. (poz. 806 Dz. Ust.)

Nie można jednak pominąć, że przyjęcie tego systemu obecnie, w okresie powojennej odbudowy aparatu państwowego i całego ży-

cia społecznego i gospodarczego, w którym to okresie dokonywa się zarazem dzieło przebudowy ustrojowej i gospodarczej Państwa — mogłoby nasuwać szereg zastrzeżeń i wymagałoby szeregu wyłączeń.

W razie przyjęcia powyższego systemu musiałoby się wyłączyć spod zakresu działania sądownictwa administracyjnego między innymi sprawy związane z przebudową życia gospodarczego, a więc przede wszystkim z reformą rolną, akcją osadniczą i przesiedleńczą, oraz z upaństwowieniem przemysłu, t. j. sprawy, które w życiu społeczno-gospodarczym odgrywają rolę tak doniosłą, że gdyby nawet przy ich przeprowadzeniu zaszły pewne niedociągnięcia, czy nieformalności, to nie możnaby dopuścić hamowania rozpoczętego dzieła przebudowy przez dopuszczenie skargi administracyjnej na poszczególne decyzje władz w tych sprawach. W okresach wyjątkowych, jak okres powyższy, zachodzić bowiem mogą zupełnie *wyjątkowe sytuacje*, nie pozwalające nieraz na ścisłe stosowanie sztywnych norm prawnych, obowiązujących w danej dziedzinie i wymagające wprost poświęcenia ich w interesie publicznym[13]).

W razie oparcia zakresu działania sądownictwa administracyjnego na systemie enumeracyjnym — do zakresu tego należałoby zaliczyć te wszystkie rodzaje spraw, których poddanie sądownictwu administracyjnemu nie nasuwałoby wspomnianych wyżej zastrzeżeń. Do spraw tego rodzaju możnaby zaliczyć np. sprawy uposażeniowe i emerytalne pracowników publicznych, zaopatrzeń inwalidzkich, zaopatrzeń osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, sprawy danin publicznych, ochrony i bezpieczeństwa pracy, ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych, sprawy drogowe, wodne, sprawy wywłaszczeń na cele użyteczności publicznej itp. Zakres spraw poddanych sądownictwu administracyjnemu mógłby być następnie stopniowo rozszerzany na dalsze rodzaje spraw.

Przyjęcie systemu enumeracyjnego, a więc ograniczenie kompetencji sądownictwa administracyjnego tylko do pewnych rodzajów spraw, pozbawiłoby obywateli w sprawach innych możności obrony swych praw przed instancją sądowo-administracyjną — i to stanowi ujemną stronę powyższego systemu. Pewne złagodzenie w tym kierunku możnaby wprowadzić przez umieszczenie w ustawie postanowienia przewidującego możność przekazywania (ewentualnie przez Radę Państwa) sądowi administracyjnemu do rozstrzygania konkret-

---

[13]) **Prof. Langrod** w artykule „Definacja prawa administracyjnego i jej analiza" w Nr 7/8 „Gazety Administracji" z 1947 r. (str. 318—320) zwraca uwagę, że w *nauce prawa administracyjnego* spotykamy pewne teorie, znajdujące swój oddźwięk i w judykaturze, które dopuszczają — choć tylko w sytuacjach nadzwyczajnych i zupełnie wyjątkowych — poświęcanie w interesie publicznym i „w stanie konieczności" sztywnego tekstu normy prawnej na rzecz „porządku", o ile in concreto popadłyby one w konflikt. Prof. Langrod podaje odnośne źródła i wskazuje na związaną z tymi zagadnieniami judykaturę francuskiej Rady Stanu, podzielającą w szeregu wyroków stanowisko zajmowane przez powyższe teorie.

nych spraw nie objętych enumeracją, a więc zasadniczo nie podlegających sądownictwu administracyjnemu, — jeżeli za takim przekazaniem przemawia szczególnie ważny interes strony, a względy publiczne nie stoją temu na przeszkodzie.

Co do zakresu uprawnień sądownictwa administracyjnego, — to Najwyższy Trybunał Administracyjny był instancją wyłącznie kasacyjną, powołaną do uchylania decyzyj administracyjnych z powodu zarzuconej w skardze wadliwości postępowania lub niezgodności z prawem materialnym. Byłoby wskazane zakres ten rozszerzyć i sądownictwu administracyjnemu przyznać również:

1) prawo wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji,

2) możność stwierdzenia z urzędu (poza zarzutami skargi), że zaskarżone orzeczenie narusza prawo materialne lub formalne, oraz

3) możność wydania orzeczenia merytorycznego w tych wypadkach, gdy zostanie stwierdzone zarzucone w skardze naruszenie prawa materialnego, jeżeli, według stanu akt sprawa dojrzała do merytorycznego rozstrzygnięcia. Analogiczne uprawnienia służą Sądowi Najwyższemu.

ad b) Rozważenia wymaga również kwestia organizacyjnego związania sadownictwa administracyjnego.

O ileby zapowiedziany w Małej Konstytucji organ sądownictwa administracyjnego miał stanowić jedną lub więcej Izb w Sądzie Najwyższym, wówczas wchodziłby on organizacyjnie w skład tego Sądu i byłby w następstwie tego organizacyjnie związany z Ministrem Sprawiedliwości.

Jeżeliby zaś miał on stanowić instytucję samodzielną (jak dotychczasowy Najwyższy Trybunał Administracyjny), wówczas nasuwa się koncepcja, czy obok zapewnienia Prezesowi Rady Ministrów wpływu na obsadę personalną powyższej instytucji, nie należałoby zapewnić Radzie Państwa prawa wykonywania naczelnego nadzoru nad jej działalnością.

Nadzór ten bowiem z natury rzeczy nie powinien służyć żadnej, choćby najwyższej władzy administracyjnej, skoro właśnie działalność władz administracyjnych podlega kontroli sądownictwa administracyjnego. Gdy zaś Mała Konstytucja powołała do życia Radę Państwa jako organ ustrojowy, niezależny od władz administracyjnych, stojący w hierarchii władz na jednym z najwyższych szczebli, to właśnie temu organowi możnaby poruczyć wykonywanie naczelnego nadzoru nad sądownictwem administracyjnym, co byłoby tym bardziej uzasadnione, że Rada Państwa sprawuje poprzez rady narodowe ogólną kontrolę legalności działania władz administracyjnych.

Dodać też należy, że Radzie Państwa powinien zarazem przysługiwać i nadzór nad wykonaniem orzeczeń sądowo-administracyjnych. W tym kierunku bowiem — jak żadna inna władza —

posiada ona wszelkie środki egzekutywy, skoro poprzez terenowe rady narodowe podporządkowane jej są organa I i II instancji administracji rządowej i samorządowej.

Zaznaczyć zarazem należy, że — odmiennie niż co do innych zapowiedzianych w Małej Konstytucji norm ustawowych — unormowanie sprawy sądownictwa administracyjnego nie zostało (art. 4) wyłączone spod ustawodawstwa dekretowego, odnośna zapowiedź konstytucyjna zatem może być zrealizowana również w formie dekretu z mocą ustawy.

3. Trybunał Stanu.

Postanowienia Konstytucji marcowej, dotyczące odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 51) oraz odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów (art. 59), zostały przez Małą Konstytucję utrzymane w mocy o tyle, że według art. 13 i 19 ust. 1 tej Konstytucji stosuje się je odpowiednio. Postanowienia powyższe przewidywały rozpatrywanie odnośnych spraw przez Trybunał Stanu według postanowień osobnej ustawy, zapowiedzianej przez Konstytucję marcową. Ustawą taką była ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (poz. 415 Dz. Ust.)[14]).

Mała Konstytucja zapowiedziała (art. 27) wydanie osobnej ustawy, powołującej organa właściwe do orzekania w powyższych sprawach.

Ponieważ sprawy te zostały w art. 4 wyłączone spod ustawodawstwa dekretowego, przeto odnośna zapowiedź konstytucyjna może być zrealizowana jedynie w formie ustawy sejmowej.

---

[14]) Wydana w miejsce ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu opierała się na przepisach t. zw. „Konstytucji kwietniowej" z 1935 r.

JAROSŁAW DEMIAŃCZUK i TADEUSZ WOLFENBURG

PUBLICZNO-PRAWNY CHARAKTER KOŚCIOŁÓW I ZWIĄZKÓW RELIGIJNYCH NA TLE USTAWODAWSTWA POLSKIEGO.

I.

Pojęcie prawne zakładów względnie instytucyj prawno-publicznych jest dotychczas zarazem sporne w nauce, jak i nieustalone w pozytywnym ustawodawstwie.

Szczególnie jeśli chodzi o prawnicze zdefiniowanie istotnych znamion, odróżniających zakład publiczny od innych zakładów, a nawet gdy chodzi o właściwą nazwę: „zakład" czy „instytucja", „korporacja" prawa publicznego — zdania są bardzo podzielone i nomenklatura różnoraka[1]). Stan ten wynika zresztą z podstawowych zagadnień podziału prawa na prywatne i publiczne, łącznie z nieokreślonym zakresem zadań administracji publicznej i jej stosunku do prawa publicznego[2]). Niemniej jednak tematem zakładów publicznych zajmują się liczni prawnicy cudzoziemscy i polscy.

W polskiej nauce prawniczej najobszerniej a zarazem najbardziej wnikliwie został ten temat opracowany przez dr. Tadeusza Bigę i dr. Wita Kolonowieckiego[2-a]).

---

[1]) Dr. Tadeusz Bigo: Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego oraz Dr. Wit Klonowiecki: Zakład publiczny w prawie polskim.

[2]) Dr. Klonowiecki o. c. str. 61 i nast. oraz podana przez niego literatura

[2-a]) Już po opracowaniu niniejszej rozprawy ukazał się w Gazecie Administracji Nr 5.6 z r. 1947 fragment z książki prof. dr. Jerzego Stefana Langroda: „Instytucje prawa administracyjnego — Zagadnienia ogólne", w którym autor uzasadniając teoretycznie t. zw. prawo zakładowe jako odrębną sferę prawa administracyjnego, kładzie nacisk na aktywność zakładu, upatrując istotę tej aktywności — o ile z krótkiego fragmentu można wnosić — w zarządzie, do którego zacieśniają instytucję zakładową normy ogólne prawa zakładowego.

Z kryteriów zakładu, szczególnie ważnym w zastosowaniu do kościołów i związków religijnych jest podkreślony przez dr. Langroda szeroki zakres s w o b o d y zakładu w granicach reglamentacji prawnej, oraz szeroki zasięg aktywności rozkazodawczej.

Wogóle pojęcie prawa i władztwa zakładowego, zwłaszcza jeśli zwrócimy uwagę na jego „naturalność" (dr. Langrod o. c. str. 218) znajduje w kościołach i związkach religijnych swoje pełne (sui generis) zastosowanie.

Ponieważ nasz artykuł dotyczy wyłącznie dziedziny administracji wyznaniowej, przeto posiłkując się w zagadnieniu zakładów publicznych ogólnymi wnioskami, do których doszli wymienieni autorzy, postaramy się wykazać, że publiczno-prawny charakter kościołów i związków religijnych prawnie uznanych da się uzasadnić za pomocą podanych przez autorów tych kryteriów oraz sprawdzianów rozstrzygających o publiczności zakładów jako tworów prawa publicznego.

Zdaniem Bigi[3]) zakłady publiczne rozporządzają władztwem administracyjnym, polegającym „na uprawnieniu stosowania przymusu administracyjnego i na wyłączeniu sporu spod właściwości sądów". W tym ujęciu istotnego sprawdzianu publicznej strony zakładu upatruje dr. Klonowiecki niejasność, gdyż według Bigi władztwo administracyjne zakładu nie ma nic wspólnego z t. zw. władzą suwerenną Państwa, ani nie jest identyczne z władztwem, które przypisuje się prywatnym korporacjom. Klonowiecki twierdzi nawet, że sam Bigo porzuca ostatecznie ten sprawdzian, który buduje teoretycznie na stwierdzeniu różnicy między zakładem publicznym i prywatnym, występującej w tym, że władztwo administracyjne, przysługujące pierwszemu nie zawsze jest ograniczone do członków, podczas gdy „w prywatnych związkach, władzy dyscyplinarnej podlegają tylko członkowie i od tej zasady nie ma wyjątków".

Mimo rozbieżności, jakie wynikają między Bigą a Klonowieckim w zapatrywaniach nad konstrukcją władztwa zakładu publicznego, można jednak przyjąć, że obaj autorzy zgodni są w tym, iż jest to władztwo sui generis, nie przysługujące zakładom (osobom, korporacjom) prawa prywatnego, zakład rozporządza bowiem środkami przymusu niezależnie od woli członków, wykluczając drogę sądową w sprawach między sobą a członkami. Co prawda Klonowiecki, będąc zwolennikiem zbadania wzajemnego stosunku dwu głównych sprawdzianów; przymusu administracyjnego (zakładowego) i wykluczenia drogi sądowej, — ujmuje powyższe zagadnienie odwrotnie, upatrując w przymusie logiczne następstwo wykluczenia drogi sądowej przez normy publiczne, czyli że prawo do korzystania z zakładu i środki przymusowe unormowane są przez prawo publiczne[4]).

Jak się to w dalszym ciągu okaże, dla ustalenia prawno-publicznego pojęcia zakładu (instytucji, korporacji) w dziedzinie wyznaniowej niezmiernie ważny jest sprawdzian władztwa zakładowego w kościołach i związkach religijnych w znaczeniu ich własnego prawno-ustrojowego imperium religijnego.

---

[3]) Wobec niemożności korzystania obecnie bezpośrednio ze znanej przed wojną pracy Bigi, przytaczamy tego autora z dzieła dr. Klonowieckiego o. c. str. 71 i 77 oraz dopisek 19 i 34.

[4]) Klonowiecki o. c. str. 74 — por. również str. 85, 87 i 88.

Przed przejściem jednak do sfery wyłącznie wyznaniowej wspomnieć należy o dwu jeszcze sprawdzianach koniecznych, zdaniem Klonowieckiego, do zdefiniowania zakładu publicznego w porównaniu z innymi formami administracji publicznej w Polsce, mianowicie, że musi on być zespołem osób, rzeczy i praw, oraz musi być przeznaczony do indywidualnego użytkowania[5]).

Aby wykazać trafność powyższych sprawdzianów również w zastosowaniu do kościołów i związków religijnych, należy wpierw przedstawić charakterystyczne momenty stosunku Państwa do wyznań religijnych, oraz zasadnicze zagadnienia, wynikające z t. zw. „wyznaniowych" artykułów Konstytucji marcowej. Regulują one zasadniczo sferę osobistą (indywidualną) swobody religijnej, jak i sferę społeczną (korporacyjną), uznanych przez Państwo kościołów i związków religijnych[6]).

W obu tych sferach niezmiernie charakterystyczną jest publiczna strona przejawów wyznaniowych, bądź w osobistych stosunkach obywateli (swoboda publicznego manifestowania uczuć religijnych, prawo do uwzględnienia i udostępnienia przez czynniki państwowe potrzeb i pociech religijnych, nauczanie religii w publicznych szkołach, zachowanie instytucji przysięgi religijnej w ustawodawstwie)— bądź też w znaczeniu korporacyjnym, występującym w uznaniu przez Państwo własnego prawa kościołów i związków religijnych, oraz we wprowadzaniu określonego kompleksu przepisów tego prawa do pozytywnego prawa publicznego przez specjalne ustawy.

1. Prawno-publiczna strona przejawów wyznaniowych w sferze indywidualnej i korporacyjnej wyznań.

Indywidualna wolność religijna obejmuje w brzmieniu art. 111 Konstytucji pełną wolność w dziedzinie osobistych przekonań religijnych każdej osoby przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w zastosowaniu zarówno do obywateli jak i nie obywateli (mieszkańców). Z tego postanowienia Konstytucji wynikają dwie konsekwencje prawne. Nie można mianowicie uzależniać osobistej wolności religijnej ani od warunku korzystania z praw obywatelskich, ani od warunku przewidzianego dla związków religijnych w art. 113, 115 i 116 Konstytucji, to jest od uznania danego związku religijnego przez Państwo. Jest to więc pewien zakres spraw, który prof. Abraham[7]) określa jako „sferę, do której Państwo nie wkracza" — sfera wolności wiary i sumienia oraz kultu religijnego, jaki

[5]) ibidem o. c. 88 i 121.

[6]) por. Ks. Dr. Grelewski — Wyznania protestanckie i sekty religijne str. 3, oraz Prof. Dr. Jakób Sawicki — Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w Państwie Polskim str. 61.

[7]) Prof. Dr. Abraham — Nasza Konstytucja (praca zbiorowa) str. 118.

ze swą religią i sumieniem łączy dana osoba, bez względu na to, czy kult ten przejawia jednostkowo, czy zbiorowo w gronie współwyznawców.

Wobec tak szerokiego ujęcia indywidualnej wolności religijnej w art. 111, w którym Świątkowski[8]) widzi „normę fundamentalną", zachodzi pytanie, czy wogóle w tej sferze można mówić o ograniczającej ingerencji Państwa, biorąc pod uwagę warunki indywidualnej wolności religijnej, wymienione w ust. 2 art. 111 Konstytucji, t. j. nie sprzeciwianie się porządkowi publicznemu i moralności publicznej.

Naświetlić najpierw trzeba kwestię, co należy rozumieć przez porządek publiczny i moralność publiczną. Świątkowski[9]) określa porządek publiczny jako „utrwalony w Rzeczypospolitej Polskiej ustrój państwowy, społeczny i gospodarczy, którego fundamentem jest Konstytucja", a w obyczajowości publicznej upatruje „przyjęte w społeczeństwie zasady moralności np. pojęcie o obowiązkach rodzinnych religijnych i t. p.". Sawicki[10]) zaś, rozważając porządek publiczny i moralność publiczną ściśle ze stanowiska prawnego, przyjmuje, że porządek publiczny (implicite i moralność publiczna) nie wyczerpuje się w pewnych specjalnych ustawach np. w kodeksie karnym (przestępstwa przeciw porządkowi publicznemu) i w prawie o wykroczeniach, gdyż chronią go nadto liczne przepisy porządkowe, rozsiane w różnorodnych ustawach i opartych na nich rozporządzeniach, których przestrzeganie nie może być nigdy tłumaczone jako ograniczenie wolności religijnej. Wychodząc z założenia, że „ustawa państwowa idzie przed nakazem religijnym", oraz, że „wolność religijna ograniczona jest obowiązkami publicznymi, a nie odwrotnie", dochodzi Sawicki do zupełnie słusznego, naszym zdaniem, wniosku, że „takie sformułowanie granic wolności religijnej kryje w sobie najskuteczniejszą tej wolności gwarancję, przy czym granicą jest tu prawo powszechne, obowiązujące wszystkich bez wyjątku obywateli. Konstytucja wykluczyła raz na zawsze wszelkie prawa wyjątkowe ograniczające wolność religijną i uprawnienia na niej zbudowane".

Czy jednak wobec tak pojętych warunków indywidualnej wolności religijnej można mówić o ingerencji Państwa, ograniczającej tę wolność z uwagi na porządek publiczny i publiczną moralność, czy raczej o ingerencji Państwa w znaczeniu obrony przed nadużywaniem wolności religijnej? Sądzimy, że zgodnie z duchem Konstytucji marcowej przyjąć raczej należy tę drugą alternatywę. Porządku publicznego moralności publicznej nie należałoby przeciwstawiać wolności religijnej w zdecydowanych słowach „ustawa państwowa idzie przed nakazem religijnym" — „Wolność religijna ograniczona jest obowiązkami publicznymi, a nie odwrotnie". Raczej, uwzględniając uwydatnione w Konstytucji tendencje do zgodnego współdziałania

[8]) Prof. Świątkowski — Wyznania religijne w Polsce str. 31.
[9]) ibidem str. 33.
[10]) Sawicki o. c. str. 85 i 86.

wyznań z Państwem, należałoby przyjąć, że państwowe i religijne cele i zadania jakkolwiek odmienne, nie są jednak z sobą sprzeczne i uzupełniają się dla dobra społeczeństwa, któremu służą[11]. Państwo przestrzega oczywiście poszanowania przez obywateli ustaw państwowych w ich sferze osobistej wolności religijnej, nadzoru jednak Państwa w tej dziedzinie zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i do związków religijnych nie można wywodzić z obcego Polsce tak historycznie jak nowocześnie pojęcia zwierzchnictwa Państwa (Staatshocheitsrecht)[12]. Przeciwnie, Konstytucję naszą cechuje brak tendencji do akcentowania nadrzędności Państwa w stosunku do wyznań, i ta właśnie przesłanka powinna wpływać na sposób wykonywania ingerencji i nadzoru w sprawach wyznaniowych w sposób liberalny, i ustrzec przed stosowaniem niewłaściwych metod w tej dziedzinie.

Byłby to pierwszy zasadniczy moment, wskazujący na publiczną stronę przejawów wyznaniowych i na stanowisko, jakie wobec tych przejawów zajmuje Państwo. Skłania to, jeśli chodzi o system, do upatrywania w stosunku Państwa do wyznań systemu koordynacji, w którym Państwo i kościół traktując się odrębnie, uzupełniają się jednak wzajemnie w realizowaniu swych odmiennych celów w zastosowaniu do społeczeństwa. Stwierdzić bowiem należy, że tendencją przepisów wyznaniowych Konstytucji jest wyraźnie zapewnienie obywatelom i mieszkańcom Rzeczypospolitej Polskiej pełnej swobody religijnej (art. art. 102, 110, 111, 112 i 120) oraz do pozytywnego stosunku wobec kościołów i związków religijnych (art. art. 113 — 116 Konst.), co uprawnia do wniosku o wzajemnej współpracy Państwa i wyznań.

Publiczną stronę wpływów wyznaniowych w ustawodawstwie polskim można śledzić:

a) w przymusie wychowawczym[13], wyrażonym w ostatnim zdaniu art. 112, a konsekwentnie rozwiniętym w art. 120 Konst., odnośnie religijnego wychowania i nauczania religii w szkołach publicznych. Widzimy tu kollaborację Państwa i wyznań w zakresie państwowej administracji szkolnej;
b) w uregulowaniu zmiany wyznania przez normy i przepisy prawa publicznego. Jest to odcinek administracji publicznej dla zapewnienia swobodnego wyznawania zarówno publicznie jak i prywatnie swej wiary (art. 111 Konst. ust. 2) względnie „swobodnego stanowienia o swej przynależności wyznaniowej[14];

---

[11]) por. Grelewski o. c. str. 122 i nast.

[12]) Walter Kahl — Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik str. 284.

[13]) Prof. Dr. Dwornicki Tadeusz — Prawa i obowiązki obywatelskie (w pracy zbiorowej) „Nasza Konstytucja" str. 163.

[14]) Sawicki o. c. str. 76.

c) w publicznym spełnianiu przez wiernych przepisów swego kultu religijnego (art. 111 Konst.) oraz uczestniczeniu w publicznych nabożeństwach (art. 113 Konst.), chronionych pod odpowiedzialnością karno-sądową (art. 174 K. K.);
d) w wprowadzeniu (zachowaniu) przez ustawodawstwo państwowe przysięgi religijnej, związanej co do formy z odpowiednim wyznaniem, do którego dotycząca osoba, mająca składać przysięgę, prawnie należy (kodeksy: postępowania cywilnego i karnego, oraz wojskowego postępowania karnego);
e) w opiece nad potrzebami religijnymi (art. 102 ust. 3 Konst.) wprowadzanej w życie w szeregu ustaw i rozporządzeń (ustawa o opiece społ. z 16.VIII.1923 r. D. U. R. P. Nr 92, poz. 726) — §§ 5, 11 i 30 rozp. Min. Op. Społ. z 25.V.1929 r. (D. U. R. P. Nr 52, poz. 823).

Poruszone dotychczas momenty mają swe źródło prawne głównie w art 111 Konstytucji, uznanym za normę prawa pozytywnego przez Zgrom. Og. S. Najw.[15]). To źródło indywidualnej wolności wyznaniowej nie może też pozostać bez wpływu na rozwój życia wyznaniowego w znaczeniu społecznym, korporacyjnym. Oczywiste jest bowiem, że „swej religii" (ust. 2 art. 111 Konst.) nie wyznaje się tylko osobiście, lecz w łączności z współwyznawcami w zrzeszeniach, kościołach i związkach religijnych, których to społeczności wyznaniowych nie może Państwo traktować odmiennie i niezależnie od zagwarantowanej art. 111 swobody religijnej. W istocie też Państwo udziela związkom religijnym wolności religijnej w tym samym zakresie co jednostkom. Wynika to z porównania tekstów art. 111 i 112 oraz 115 i 116 Konst., w których ustawodawca powtarza te same warunki swobodnego działania w korporacyjnej sferze religijnej. W zastosowaniu jednak do związków religijnych liczy się ustawodawca nie tylko z wyznawaną wiarą i wykonywaniem jej przepisów jak u jednostek, ale i z wytworzoną strukturą ustrojową oraz z urządzeniami dla celów wykonywania kultu i związanych z nimi zadań, czyli liczy się z korporacyjną stroną wyznań jako czynników społecznych. W tej więc sferze ustawodawca, nie zmieniając bynajmniej stanowiska, zajętego wobec jednostek, uzależnił swoje stanowisko w stosunku do związków religijnych od ich p r a w n e g o u z n a n i a przez Państwo. Podstawowym artykułem w tej dziedzinie jest art. 113 Konstytucji. Mówi on ogólnie o związkach religijnych, przewidując ich agendy i związane z nimi uprawnienia.

Zanim jednak przejdziemy do bliższego określenia znamion charakteryzujących związki religijne, jako instytucje prawa publicznego oraz do skonfrontowania ich ze sprawdzianami zakładów publicznych, przyjętymi na wstępie nin. artykułu z prac Bigi i Klonowieckiego — przystąpmy wpierw do omówienia wyłaniających się dwu zagadnień natury publiczno-prawnej w sferze korporacyjnej

[15]) Zbiór orzeczeń Zgr. Og. S. Najw. 1922 do 1925 r. Nr 17.

wyznań, a mianowicie: p r i m o, do wyjaśnienia — w związku z ustawowym ustalaniem stosunku Państwa do kościołów i związków religijnych — zwrotu użytego w art. 115 ust. 2 Konst.: „po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami", s e c u n d o, do rozpatrzenia formy uznawania prawnego wyznań.

Pierwsze zagadnienie zostało, naszym zdaniem, zbyt bezwzględnie potraktowane w obszernym dziele prof. Sawickiego[16]) — drugie dotychczas jest sporne.

Jak więc należy rozumieć użyty w Konstytucji zwrot „po porozumieniu się"? Czy jako warunek, zastrzeżony przez Konstytucję, czy też jako niewiążące Państwo wskazanie sposobu postępowania przy ustalaniu jego stosunku do wyznań? Prof. Sawicki wypowiada się za drugą alternatywą, argumentując, że skoro art. 115 przewiduje dla ustalenia stosunku Państwa do wyznań drogę ustawową, a tylko wyjątkowo w stosunku do Kościoła Katolickiego (art. 114 Konst.) drogę układu, to znaczy, że tylko Kościół Katolicki został uznany za suwerenny w swym zakresie i tym samym niepodległy zwierzchnictwu Państwa, natomiast wszystkie inne związki religijne podlegają temu zwierzchnictwu, w czym autor odnajduje dawne elementy zwierzchnictwa państwowego nad kościołem (Staatskirchenhocheit) przez poddanie ich woli Państwa, wyrażającej się w ustawie państwowej, a więc w jednostronnym akcie ustawodawczym. Co więcej, autor powołując się na zgodną opinię komentatorów Konstytucji marcowej uważa, „że dojście do porozumienia nie jest warunkiem, który musiałby być spełniony. Jeżeli do porozumienia nie dojdzie, Państwo może przystąpić do jednostronnego unormowania tej sprawy w drodze ustawy państwowej[17]). Wydaje się jednak, że sięganie do teorii zwierzchnictwa nad wyznaniami i uzasadnianie na tej podstawie wniosku o kompetencji Państwa do normowania prawno-ustrojowych spraw związków religijnych tak dalece odbiega od kryteriów, jakie dla tych spraw przyjęła Konstytucja w art. 113 i 115, że o zwierzchności Państwa nad związkami religijnymi w sensie dawnego „Staatskirchenrecht" wogóle nie może być mowy. Art. 113 zapewnia bowiem prawnie uznanym związkom religijnym pełną samoistność w ich sprawach wewnętrznych, w które Państwo nie wkracza, tak jak nie wkracza w sferę przekonań religijnych jednostki. Natomiast tak jak w sferze indywidualnej wolności religijnej, tak i w sferze korporacyjnej związków religijnych zastrzega sobie Państwo ingerencję w określonych wypadkach, a mianowicie:

1) jeżeli związek religijny stawałby w sprzeczności z ustawami Państwa, co definitywnie wypowiada art. 114 Konst. w zdaniu ostatnim;
2) jeżeli własne ustawy, którymi rządzą się związki religijne, zawierałyby postanowienia sprzeczne z prawem (art. 115 ust. 1 Konst.);

16) Sawicki o. c. str. 123.
17) Sawicki o. c. str. 128, uwaga w przypiskach.

3 jeśli urządzenia, nauka lub ustrój wyznania byłyby przeciwne porządkowi publicznemu lub obyczajności publicznej (art. 116).

Wobec wskazania wyżej na samoistność korporacyjną związków wyznaniowych przy wyliczeniu wypadków, w których Państwo zastrzega sobie nadzór i ingerencję, — przyznawanie Państwu kompetencji do jednostronnego normowania całokształtu spraw w ustawach, ustalających stosunek Państwa do tych związków, byłoby równoznaczne z narzucaniem tych norm. Tej kompetencji Państwa do normowania form ustrojowych, ustanawiania hierarchii względnie przełożeństwa wyznaniowego, oraz regulowania zadań korporacyjnych związku religijnego i jego działalności — nie można wywieść z przepisów obowiązujących Konstytucji.

Wprawdzie prof. Abraham[18]) znajduje w postanowieniu art. 115 ust. 2 zastosowanie zasady art. 3 Konstytucji, z czego wnosi, że w stosunku do mniejszości wyznaniowych Państwo zastosowało system zwierzchności w myśl zasad nowoczesnego państwa praworządnego i wyprowadza stąd wniosek, że wymóg uprzedniego porozumienia się z prawnymi reprezentacjami związków religijnych nie zmienia istotnego stanu rzeczy. Na ten wywód należy jednak zauważyć, że art 115 Konst. jako postanowienie specjalne, zastosowane do kościołów mniejszości wyznaniowych i innych prawnie uznanych związków religijnych, głosi, że rządzą się one „same" — „własnymi ustawami", a tymsamym wyłącza ich ustawodawstwo wewnętrzne z zakresu ustawodawstwa państwowego, do którego odnosi się art. 3 Konstytucji. A że norma art. 115, jako norma specjalna, ma pierwszeństwo przed normą ogólną art. 3 Konstytucji, przeto teza o zachowaniu zwierzchności państwowej w stosunku do związków religijnych w ich zakresie wewnętrznym nie dałaby się prawniczo utrzymać również w wykładni prof. Abrahama.

Podstawowe zagadnienie da się tu, naszym zdaniem, sprowadzić wyłącznie do f o r m y, jaką obrał ustawodawca, w celu ustalenia stosunku Państwa do kościołów i związków religijnych mniejszości wyznaniowych. Formą tą jest ustawa, a nie układ, jak z Kościołem Katolickim. Oczywiście z tego formalnego punktu widzenia nie można zwrotu: „po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami" interpretować, że ustawy ustalające stosunek Państwa do związków religijnych, mają przybierać charakter układu między Państwem a wyznaniami. Nie można jednak zapoznawać wyraźnej intencji ustawodawcy, który za pomocą tego zwrotu niewątpliwie chciał w odnośnych ustawach widzieć zgodny wynik współpracy Państwa i wyznań. W tym znaczeniu, porozumienie się Państwa ze związkami religijnymi jest warunkiem konstytucyjnym. Innymi słowy, wola ustawodawcy w tym względzie jest wydawanie ustaw zgodnych z interesami Państwa i wyznań, nie zaś ustaw, w których zgodności tej nie osiągnięto. Byłoby to sprzeczne z gwarancją konstytucyjną, porę-

[18]) Abraham o. c. str. 131.

czającą wolność religijną i równouprawnienie wyznań. Zwłaszcza zasada parytatywności „suum cuique"[19]) zostałaby przez to w jaskrawy sposób naruszona, powstałaby bowiem rażąca dysproporcja pomiędzy sytuacją prawną Kościoła Katolickiego, uznanego za suwerenny w swoim zakresie, a kościołami mniejszości wyznaniowych, zagrożonymi z powodu wyłaniających się trudności w dojściu do porozumienia z Państwem, jednostronnym narzuceniem ustawy.

Zasady parytatywności nie naruszyła Konstytucja, obierając drogę układu (konkordatu) z Kościołem Katolickim, gdyż zgadza się to z jego wiekową tradycją regulowania stosunków z poszczególnymi państwami w ten właśnie sposób. Czyniąc to słuszne wyróżnienie zachowała jednak Konstytucja również odpowiedni sposób podejścia przy ustalaniu stosunku Państwa do kościołów i związków religijnych innych wyznań, opierając wzajemny stosunek na porozumieniu. Wyraża się tu brak tendencji do akcentowania przewagi Państwa w tej dziedzinie[20]).

Przystępując do próby rozwiązania omawianego zagadnienia dochodzimy do wniosku, że Państwo po zbadaniu motywów, niedopuszczających do osiągnięcia zgodnego stanowiska, odstąpi od zamierzonego ustalenia swego stosunku do danego wyznania, a przy zaistnieniu konstytucyjnych powodów odmówi mu swego uznania.

Drugie zagadnienie występuje w związku z zastrzeżeniami, zawartymi w art. art. 115 i 116 Konstytucji, w myśl których kościoły i związki religijne mniejszości wyznaniowych zyskują prawa korporacyjne dopiero z chwilą uznania ich przez Państwo (warunek ten nie dotyczy jedynie Kościoła Katolickiego — art. 114 Konst.). Czyniąc takie zastrzeżenie, Konstytucja nie określa jednak wcale formy prawnej, w jakiej Państwo wyrazić ma uznanie związku religijnego. Wskutek tego w literaturze prawniczej zdania w tym względzie są podzielone. Jedni więc autorzy — głównie prof. Sawicki[21]) — zajmują zdecydowane stanowisko, że uznanie wyznań winno następować również w drodze ustawodawczej (tak jak ustalanie stosunku wyznań do Państwa) — inni — a między nimi prof. Abraham[22]) — wychodząc z założenia, że uznanie wyznań zależy od stanowiska, jakie z uwagi na swą fachową znajomość zajmować będzie w tych sprawach właściwa naczelna władza administracyjna, powołana do nadzoru w sprawach wyznaniowych — uważają tę władzę za kompetentną również do wydania decyzji, wyrażającej prawne uznanie związku religijnego, czyli wypowiadają się w tej kwestii za formą aktu administracyjnego.

Z punktu widzenia praktyki wyznaniowo-administracyjnej byłaby odpowiednia raczej druga koncepcja.

---

[19]) Sawicki o. c. str. 129—134.
[20]) por. Grelewski o. c. str. 5.
[21]) Sawicki o. c. str. 120 i nast.
[22]) Abraham o. c. str. 132.

Jest też ona obecnie stosowana. Inną jest rzeczą, że praktyka ta nastręcza trudności sięgające problemu prawno-publicznej strony kościołów i związków religijnych, jako instytucji prawa publicznego, t. j. problemu będącego tematem niniejszego artykułu. Oczywiste jest bowiem, że o publiczności zakładów i instytucji decydują normy prawa publicznego. Wynikałoby zatem, że prawno-publiczny charakter przybierają kościoły i związki religijne dopiero od chwili ustalenia do nich stosunku Państwa przez specjalne ustawy.

Chcąc bliżej zbadać tę kwestię należy rozpatrzyć, jak przedstawia się ingerencja Państwa w tej sprawie w praktyce. Otóż w wykonaniu przepisów art. 113 i 115 Konst., uznawanie kościołów i zw. religijnych odbywało się, i obecnie odbywa się, w myśl art. 116 Konst. w drodze aktu administracyjnego.

Zwykle też dłuższy okres czasu oddzielał akt administracyjny, wyrażający prawne uznanie danego wyznania przez Państwo od ustaw, ustalających stosunek Państwa do tych wyznań. Chodziło głównie o mniejszości wyznaniowe, traktowane przez b. państwa zaborcze jako religie panujące względnie uprzywilejowane, jak np. Kościół Prawosławny w b. zaborze rosyjskim lub Kościół Ewangelicki Staropruskiej Unii w b. zaborze pruskim, albo przeciwnie, o związki religijne prawnie upośledzone, jak Kościół Ewang.-Augsburski w b. Królestwie Kongresowym z jego ustawowym określeniem „wyznania obcego" w b. imperium rosyjskim[23]).

Uznanie tych kościołów w Państwie Polskim przy równoczesnym uwzględnieniu ich form strukturalnych i ustaw, którymi się rządziły z nowym porządkiem prawnym w Polsce, było pilną potrzebą chwili i jak wyżej wspomniano, odbywało się w drodze administracyjnej.

Takim aktem administracyjnym (o charakterze uznania) było jeszcze przed ogłoszeniem Konstytucji marcowej rozporządzenie Min. b. dzielnicy pruskiej z dnia 3 lipca 1920 r. w sprawie „Zjednoczenia Kościoła Ewangelickiego w b. dzielnicy pruskiej[24]) — oraz uznanie Kościoła Prawosławnego, zawarte w wydanych przez Ministerstwo Wyzn. Rel. i Ośw. Publ. „Tymczasowych Przepisach" z dnia 30 stycznia 1922 r. o stosunku Rządu do Kościoła Prawosławnego w Polsce[25]).

Pozatem, ustawa z dnia 27 kwietnia 1922 r. (D. U. R. P. Nr 32, poz. 257), zmieniająca postanowienia §§ 152—162 ustawy dla Kościoła Ew.-Augsb. w Król. Kongresowym z dnia 20 lutego 1849 r. (Dz. Pr. t. 42, str. 10—237) wyraziła pośrednio uznanie tego Kościoła, przystosowując jego strukturę do nowego porządku prawnego, wprowadzonego przez Konstytucję marcową.

---

[23]) Ustawa dla Kościoła Ew.-Augsb. w Król. Polskim (Dz. Pr. Tom 42, str. 10—237).

[24]) Dz. Urz. Min. b. dzieln. pruskiej z dnia 15 lipca 1920 r. Nr 35.

[25]) Monitor Polski Nr 38, poz. 20 z 1922 r. — (uznanie Statutu tego kościoła jako Pol. Autokef. Kośc. Prawosł. nastąpiło dopiero w r. 1938 na podstawie dekretu Prez. Rzpl. z 18 listopada 1938 r. o stosunku Państwa do tego Kościoła — D. U. R. P. Nr 88, poz. 597)

Tego rodzaju akty prawne o charakterze uznania zapewniły związkom religijnym w nowych warunkach zarząd wewnętrzny na podstawie ich własnych ustaw, z pominięciem jednak lub przekształceniem takich norm, które nie były zgodne z nowym polskim porządkiem prawnym.

Przedstawiony tu pogląd w związku z aktami uznania wyżej wymienionych kościołów może budzić zastrzeżenie ze względu na to, że kościoły te posiadały już uznanie prawne ze strony b. państw zaborczych, przeto w świetle przepisów art. 126 Konst. nie potrzebowały ponownego uznania[26]). Jak nam się jednak wydaje, właśnie w świetle art. 126 Konst. nie możemy twierdzić, że Państwo Polskie przejęło wyznania uznane w ustawodawstwach zaborczych bez reszty, więc prawosławie z jego uprawnieniami religii panującej w b. ces. ros., lub kościoły ewangelickie z ich charakterem „wyznań obcych", wreszcie Kościół Ewangelicki Staropruskiej Unii z jego zawisłością od „Oberkirchenrat" w Berlinie[27]). Wyrażony tu pogląd nie odstępuje od stanowiska konstytucyjnego, gdyż to, co wyżej nazwaliśmy „resztą", stanowiło podłoże prawne ich własnych ustaw, którymi miały się rządzić w Polsce po myśli art. 115 ust. 1 Konst., jako wyznania uznane. Powołane więc wyżej akty prawne wyrażały uznanie odnośnych kościołów mniejszości wyznaniowych w nowych formach ustrojowych i w granicach t y c h norm ich własnego ustawodawstwa, które nie stały w sprzeczności z ustawami Państwa.

W wyznaniowych artykułach Konstytucji rozróżniamy dwa tylko stadia regulacji położenia prawnego związków religijnych[28]). Pierwsze wstępne, w którym związek religijny dopuszczony jest na skutek uznania go przez Państwo do korzystania z sumy uprawnień przewidzianych w art. 113 Konst., oraz drugie definitywne, po ustawowym ustaleniu stosunku Państwa do danego wyznania. Pierwsze stadium polega na zaliczeniu związku religijnego w poczet wyznań uznanych, przez stwierdzenie ze strony władzy państwowej, że nie zachodzą przeszkody przewidziane w art. art. 113 i 115, względnie — jeśli chodzi o wyznania nowe lub dotychczas nieuznane — w art. 116 Konst. W związku z tymi czynnościami należy uznać za słuszne postępowanie, stosowane obecnie, mianowicie przeprowadzanie uznania wyznań w drodze decyzji naczelnej władzy administracyjnej, powołanej do załatwiania ogółu spraw wyznaniowych (obecnie Ministerstwo Administracji Publicznej).

Drugie stadium regulacji położenia prawnego związku religijnego polega na wydaniu specjalnej ustawy, ustalającej stosunek Państwa do danego związku. Stanowi ona o położeniu prawnym związku religijnego już definitywnie, obejmując całokształt jego życia religijnego i jego rozwoju, jako instytucji i korporacji prawa publicznego, o uprawnieniach sięgających ewentualnie dalej, aniżeli przyzna-

[26]) Sawicki o. c. uwaga 1 na str. 211.
[27]) ibidem str. 297 i 298 przypisek 2.
[28]) Grelewski o. c. str. 5.

ne w art. 113 Konst. Z ustawy tej mogą też wynikać szczególne obowiązki władz kierowniczych związku religijnego w stosunku do Państwa.

Powyższe stadia w regulowaniu sytuacji prawnej wyznań wymagają jeszcze kilku uwag ze stanowiska systemu, jaki wprowadza Konstytucja marcowa, uzależniająca samoistność publiczno-prawną wyznań od uznania ich przez Państwo. Już wyżej staraliśmy się wykazać, że słowa „po porozumieniu się", użyte w art. 115 Konst., mają zasadnicze znaczenie dla merytorycznej strony odnośnych ustaw. Dążenie do koordynacji czynników państwowych i wyznaniowych wynika niewątpliwie z treści odnośnych artykułów Konstytucji. Jakkolwiek więc Państwo i związki religijne reprezentują cele odmienne, to jednak w intencji naszej Konstytucji leży dążenie do wzajemnego uzupełniania się Państwa i wyznań w pracy dla dobra społeczeństwa[29]). Czy jednak w związku z powyższą tendencją mamy dostateczne podstawy do twierdzenia, że Państwo, zastrzegając sobie uznanie związków religijnych i ustalenie do nich swego stosunku w drodze ustawy, t. j. jednostronnie, zaznacza przez to swe zwierzchnictwo nad związkami religijnymi?

Jeśli rozważymy, że Państwo na terenie swego obszaru i w zakresie swego ustawodawstwa nie występuje inaczej jak suwerennie, to musi nas zastanowić postanowienie ust. 1 art. 115 Konst., że kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne „rządzą się same, własnymi prawami". W świetle tego postanowienia o samoistności wyznań nie podobna w „uznaniu prawnym" tej samoistności dopatrywać się elementu zwierzchności, jest ono bowiem jedynie stwierdzeniem, że wewnętrzne prawo związku religijnego odpowiada warunkom zastrzeżonym przez Państwo.

Na element zwierzchniczy natrafiamy dopiero w ustawach ustalających stosunek Państwa do wyznań (art. 115 ust. 2), a byłby to istotnie element zwierzchniczy, gdyż są to jednostronne akty ustawodawcze Państwa, gdyby nie warunek konstytucyjny, że ustawy te będą wydawane po porozumieniu się z prawnymi reprezentacjami wyznań. Warunek ten jest logiczną konsekwencją uznania przez Państwo samoistności wewnętrznej związków religijnych, które w stosunku do Państwa nie są ciałami autonomicznymi[30]), rządzą się

[29]) Grelewski o. c. str. 121.

[30]) Podajemy za Sawickim o. c. str. 139, gdyż autor ten w swych „Studiach" uwzględnia obfitą literaturę naukową dążąc do wyczerpującego naświetlenia poruszanych zagadnień. Jako autora, którego argumentacja stwierdza nasz pogląd na t. zw. mylnie „autonomię" kościołów i związków religijnych w stosunku do Państwa przytacza Sawicki, Ebersa „Staat und Kirche im neuen Deutschland" — str. 256: „Die Rechtssetzungsgewalt der öffentlich rechtlichen Religiosengesellschaften ist aber n i c h t, wie meist gelehrt wird A u t o n o m i e. Denn diese besteht in der Übertragung der staatlichen Gesetzgebungsgewalt an öffentlich-rechtliche Korperschaften zur Regelung jenes Teiles der öffentlich-rechtlichen Lebensverhältnisse, welche zu regeln an sich Sache des Staates ist, die er aber der öffentlichen Körperschaften

bowiem prawami, których im Państwo nie nadało, natomiast są podmiotem własnych praw, przyjętych przez Państwo. Wyznania korzystają więc z uprawnień publicznych w Państwie, jako instytucje publiczno-prawne przyjęte, a nie wytworzone przez prawo państwowe. W tym oswietleniu ustawa określająca stosunek Państwa do danego związku religijnego, będąc formalnie jednostronym aktem ustawodawczym, przedstawia merytorycznie wynik porozumienia się z tym związkiem, jako z odrębnym podmiotem swych praw. W konkluzji uważamy, że Konstytucja marcowa ustosunkowała się do wyznań zgodnie z ich naturą, jako do podmiotów odrębnego prawa, dążąc do równowagi wzajemnych wpływów.

übertragen hat. Dies trifft jedoch für die Kirchen nicht zu. Sie haben keine staatlichen Aufgaben mehr zu erfüllen, sind überhaupt nicht öffentlich-rechtliche Körperschaften im eigantlichen Sinne, ihre Herrschaftsgewalt ist eine ursprüngliche Gewalt und steht ihnen zu eigenem Recht zu. Die Erhebung zur öffentlich-rechtlichen Korporation hat für sie nicht konstitutive, sondern affirmative Bedeutung, ist nicht Verleihung, sondern nur Anerkennung dieser Herrschaftsgewalt; ihnen wird die Herrschafts — und damit Gesetzgebungsgewalt nicht erst verliehen, sondern allein für den Bereich des Staates anerkannt".

Dr. WACŁAW BRZEZIŃSKI

STRUKTURA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

II. WPŁYWY USTAWODAWSTW B. PAŃSTW ZABORCZYCH

Jak wiadomo, ustawodawstwo obowiązujące u nas w zakresie samorządu terytorialnego stanowi nawarstwienia aktów prawodawczych, wśród których ustawy pozostałe po b. państwach zaborczych sięgają połowy ubiegłego stulecia. Obowiązujące, nie uchylone dotąd, fragmenty tych ustaw nie mają, jeżeli o treść ich idzie, większego znaczenia. Mają jednak ogromne znaczenie z uwagi na wpływ, jaki wywarły na ustawodawstwo Państwa Polskiego i kształtowanie się naszych poglądów na samorząd terytorialny. Posługujemy się wciąż w tekstach prawnych i w publicystyce pojęciami, które są wytworami tamtych ustawodawstw, pojęciami powstałymi na tle tamtych systemów prawnych, niezawsze zdając sobie sprawę z ich treści.

Zamierzam zająć się tylko dwoma spośród tych pojęć, które największy wpływ na nasze ustawodawstwo wywarły, a mianowicie pojęciem korporacji publicznej z prawami do samorządu oraz pojęciem własnego i poruczonego zakresu działania samorządu.

W zakończeniu chcę podać parę informacyj o polskich projektach samorządu terytorialnego dla b. Królestwa Kongresowego. Jest to interesujące z tego względu, że ówcześni działacze społeczni tej części Polski, czerpiąc z doświadczeń państw zachodnich, oparli się jednak sugestii wzorów najbliższych sąsiadów.

1. Korporacja publiczna z prawami do samorządu.

Pojęcie to spotykamy w ustawach b. państwa pruskiego o ustroju gmin wiejskich, miast, samorządu powiatowego i samorządu prowincjonalnego. Ustawy te określają związki samorządowe jako korporacje publiczne z prawami do samorządu własnymi sprawami.

Ustawodawstwo pruskie operuje pojęciem korporacji jako czymś znanym i ugruntowanym. Istotnie, pojęcie to było znane i zupełnie wykształcone już oddawna, skoro weszło do podstawowej dla prawa

pruskiego kodyfikacji — Powszechnego Krajowego Prawa Pruskiego z 1794 r. Korporację mamy tam postawioną na równi z gminą. W myśl tych przepisów „prawa korporacji i gmin przysługują tylko tym przez państwo uznanym związkom, które się zawiązały dla celów trwałych i powszechnie użytecznych". W przepisach dotyczących gmin wiejskich, czytamy, że „gminy wiejskie mają prawa korporacji publicznych".

Jakąż treść prawną zawiera pojęcie „korporacji publicznej" według dawnego prawa pruskiego? Da się ono ująć w następujące zasady: Korporacja jest związkiem obywateli, który z upoważnienia państwa powstaje i w pewnych warunkach przez państwo może być rozwiązany. Korporacja może być zawiązana tylko dla celów trwałych i powszechnie użytecznych. Ustrój, cele i środki działania korporacji są określone przez akty państwowe oraz przez uchwały tej korporacji, podlegające zatwierdzeniu władz państwowych. Korporacja występuje na zewnątrz jako osoba prawna. Wybiera ona swoich przedstawicieli oraz swego przełożonego, a w miarę potrzeby i funkcjonariuszów dla zarządzania swymi sprawami. Swoje sprawy wewnętrzne reguluje korporacja przez obrady i uchwały swoich członków, które zapadają większością głosów. Władze państwowe sprawują ustawowo ograniczony nadzór nad działalnością korporacji.

Pojęcie prawne korporacji od czasów owej kodyfikacji prawa pruskiego z XVIII wieku istotnym zmianom nie uległo. Akcentuje się silniej tę lub inną cechę prawną korporacji. Np. Georg Beseler (System des gemeinen deutchen Privatrechts — str. 230 i następne) mówi o korporacji, jako o specjalnym rodzaju osobowości prawnej. Określa korporację jako „związek pojedyńczych osób, zawiązany dla celów trwałych i wyposażony w samoistną osobowość prawną, przyczym nie ogół poszczególnych i aktualnych jego członków, lecz związek jako taki stanowi podmiot prawa". W korporacji, według Beselera, mamy więc osobowość zbiorową obok osobowości jej członków. Dalszą cechą wyróżniającą korporację od innych osób prawnych jest jej cel istnienia, który powinien mieć cechy trwałości (w granicach trwałości instytucyj ludzkich) i odpowiednie do tego celu stałe środki działania. Korporacje, które mają do osiągnięcia poszczególne cele, zazwyczaj mają charakter korporacji prywatnej, te zaś, które dążą do osiągnięcia wielu celów, mają zazwyczaj charakter korporacyj publicznych. Są nimi z reguły gminy.

Korporacja prawa niemieckiego w prawie niemieckim nie jest instytucją, do powstania której wymagałoby się zadeklarowania władzy prawotwórczej, czyli—za korporację uznaje się często organizacje, które w odpowiednich tekstach prawnych nie są wyraźnie korporacjami nazwane. To samo dotyczy rozróżnienia korporacyj prywatnych i publicznych. Decydują tutaj cechy prawne, które dadzą się w przepisach o ustroju danej organizacji skonstatować. Tak więc nauka niemiecka do korporacji publicznych zalicza szereg instytucyj o charakterze związkowym, co do których nigdzie nie jest

powiedziane, że są korporacjami publicznymi. W poszczególnych konkretnych wypadkach również Pruski Najwyższy Sąd Administracyjny zajął analogiczne stanowisko. Anschütz (Handwörterbuch der Staatswissenschaften T. III, str. 235) za kryteria, charakteryzujące korporację publiczną, przyjmuje władztwo publiczne, a w szczególności wykonywanie przymusu administracyjnego w sprawach podatkowych, sprawowanie władzy policyjnej, wykonywanie władzy służbowej w stosunku do pracowników, stosowanie przymusu wobec członków związku oraz hierarchiczną niezależność w wykonywaniu administracji publicznej od władz rządowych, niezależność ograniczoną przez nadzór państwowy. Warto tutaj przypomnieć o przepisach ustawy z dnia 27.III.1824 r. o urządzeniu stanów prowincjonalnych prowincji poznańskiej, która to ustawa przed rozciągnięciem na ten obszar ordynacji prowincjonalnej z 1875 r. przez ustawę samorządową z 1933 r. regulowała ustrój samorządu wojewódzkiego w województwie poznańskim. Przepisy ustawy z 1824 r. nie zawierały w porównaniu z ordynacją prowincjonalną z 1875 r. różnic istotnych, brak im było tylko deklaracji co do publiczno-prawnego i korporatywnego charakteru ustroju prowincji poznańskiej, a pomimo to nigdy wątpliwości nie było co do tego, że samorząd wojewódzki poznański jest takim samym związkiem komunalnym, jak i samorząd wojewódzki pomorski.

Ażeby zrozumieć, jaką rolę instytucja korporacji publicznej odegrała w pojęciu samorządu terytorialnego w Niemczech, trzeba sięgnąć do opinii nauki niemieckiej w tym przedmiocie.

Poglądy nauki niemieckiej na samorząd są produktem długiej ewolucji myślowej, przeszło 100-letniej, na którą, obok czynników rodzimych pochodzenia germańskiego, wywarły wpływ idee, pochodzące z potężnego wówczas ogniska myśli — idee Rewolucji Francuskiej. Jaki wpływ wywarły idee polityczne końca XVIII w. na niemiecką naukę o samorządzie, mówi nam G. Jellinek w swoim „System der subjektiven offentlichen Rechte“ (str. 275—294). Oświetlenie tej sprawy przez Jellinka, wybitnego teoretyka publicznych praw podmiotowych, uważam tutaj za szczególnie miarodajne.

Stosunek samorządu do państwa znalazł, zdaniem Jellinka, swój wyraz w odróżnieniu własnego zakresu działania gminy od zakresu poruczonego. Pojęcie własnego zakresu działania Jellinek wywodzi w idei Rewolucji Francuskiej o t. zw. „pouvoir municipal“. Źródłem tych idei była nauka prawa naturalnego o nienaruszalnych prawach człowieka, transponowana na stosunki gminy do państwa. Zrealizowane początkowo w ustawie gminnej z 1789 r. idee te spotkały się dość szybko z reakcją rządu Bonapartego, były jednak następnie podjęte przez nowszą francuską szkołę konstytucjonalizmu, która rozwinęła się za czasów Restauracji. W Niemczech idee te podjęli i rozwinęli liberaliści, którzy przeciwstawiali gminę państwu, jako twór pierwotny, starszy od państwa, od którego państwo się wywodzi i który swoje prawa może państwu przeciwstawić. Tezy liberalizmu dozna-

ły silnego poparcia w konstytucji belgijskiej z 1830 r., która swoją koncepcję gminy oparła na idei „pouvoir municipal“. Następnie z tego okresu konstytucje — pruska 1848 r., frankfurcka konstytucja Rzeszy i konstytucja austriacka z 1849 r. zastrzegają gminom szereg praw zasadniczych, analogicznie do praw zasadniczych jednostki.

Pod wpływem tych idei, zdaniem Jellinka, rozpoczął się proces samoograniczania się państwa i przekazywania części władzy jednostkom i związkom. W ten sposób jednostki otrzymały swoje prawa polityczne, a gmina dla realizacji swoich zadań otrzymała część władzy publicznej. Samorząd określa Jellinek, jako administrację związków, przede wszystkim gmin, które wykonują władzę państwową, jako przysługujące związkowi prawo osiągania celów związku zgodnie z ustawami i pod nadzorem państwa. Te prawa gminy Jellinek pojmuje, jako publiczne prawa podmiotowe, t. zn. prawa, które zasadniczo należą do zakresu władztwa państwowego i przez państwo zostały gminie nadane. Gmina wykonując przysługujące jej władztwo państwowe, wypełnia swój obowiązek, nałożony jej przez ustawę, z drugiej jednak strony wykonuje swoje prawa.

Niezależnie od tego, co mówi Jellinek o obcych wpływach na powstanie niemieckiej koncepcji samorządu, trzeba zauważyć, że wpływy te natrafiły w Niemczech na grunt wyjątkowo podatny. W prawie niemieckim było już oddawna znane pojęcie osobowości związkowej. Początkowo wiązano to pojęcie z widocznymi reprezentantami związku, jednak już w wiekach średnich zaczęto odróżniać jedność związkową od reprezentantów i traktować ją, jako odrębną osobę w obrocie prawnym. Recepcja prawa rzymskiego zachwiała dotychczasową ewolucją prawa osobowości, wprowadzając rzymską teorię fikcji i, co za tym idzie, uzależnienie powstania i istnienia osoby prawnej od aktów władzy państwowej. Odtąd w poglądach na osobę prawną w Niemczech miały się ścierać dwa kierunki. Zwyciężył kierunek germański wraz z odrodzeniem prawa germańskiego. Obecnie, jak stwierdza Gierke, w prawie niemieckim panuje zasada, że „osobowość związkowa jest tylko prawnym wyrazem czegoś, co w rzeczywistości istnieje“ i, że zasadą tą jest przepojone prawie całe prywatne i publiczne prawo niemieckie. Gierke („Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft“) widzi w ramach państwa cały system różnego rodzaju związków, z których każdy, stosownie do swego zakresu działania rozporządza pewną dozą władztwa w stosunku do członków. Władztwo jest nieodłączną cechą każdego związku, a nie monopolem państwa. Szczególne stanowisko wśród tych związków zajmuje gmina, której przysługują „samoistne, przez państwo nie nadane, lecz przez państwo uznane publiczne prawa i obowiązki“.

W podobny sposób wypowiada się Beseler, mówiąc o korporacji, że powstała w drodze naturalnego rozwoju prawa i, że znalazło to oparcie w polityczno-społecznym podłożu, jakie stanowi „duch związkowości Niemców“. Korporacja prawa publicznego, której pojęcie widzieliśmy już zupełnie dokładnie sformułowane w kodyfika-

cji XVIII w., została w Niemczech przyrównana pod względem praw publicznych do jednostki, stała się podmiotem prawa publicznego, otrzymała nawet konstytucyjnie przyznane prawa zasadnicze, które w pojęciu współczesnych mogła przeciwstawić państwu. W ten sposób w prawie niemieckim pojęcie osoby prawa publicznego, korporacji publicznej, i publicznych praw podmiotowych wiązało się nieodłącznie z pojęciem samorządu terytorialnego.

Dalszy rozwój nauki niemieckiej o samorządzie — to usiłowanie pogodzenia idei samoistności korporacji wobec państwa i publicznych praw podmiotowych z suwerennością i jednością prawną państwa.

Laband („Das Staastsrecht des deutchen Reichs"), sprowadzając naukę niemiecką o samorządzie na grunt bardziej prawniczy, stworzył teorię „samoograniczania się państwa" w wykonywaniu jego zadań i praw zwierzchniczych na rzecz korporacji. Samorząd — to przejaw działalności państwa, lecz wykonywanej nie przez państwo bezpośrednio, tylko przez powołane do tego podmioty prawa publicznego.

Otto Mayer („Deutsches Verwaltungsrecht") rozwijał naukę o „administracji zdolnej do działań prawnych", wyposażonej w osobowość prawa publicznego, przez co rozumiał, że jakaś część administracji wykonuje swoje zadania we własnym imieniu na podstawie przysługujących jej uprawnień.

Nie miejsce tutaj na analizowanie bogatej, znanej zresztą u nas literatury niemieckiej na ten temat. Musimy się ograniczyć do stwierdzenia, że panująca w nauce niemieckiej opinia konstruuje pojęcie prawne samorządu terytorialnego, jako publiczne prawo podmiotowe, przysługujące specjalnego typu osobom prawa publicznego, a mianowicie — publicznym korporacjom terytorialnym. W określaniu stosunku tych korporacji terytorialnych do państwa nauka niemiecka odbyła pewną wyraźną ewolucję. Zarzuciła mianowicie dawne, z doktryn politycznych z końca XVIII w. wywodzące się idee, przypisujące gminom zasadnicze i nienaruszalne prawa, które mogą być państwu przeciwstawiane, i, licząc się z rzeczywistością prawną państwa współczesnego, uznała państwowy charakter administracji samorządowej, a jej stosunek do państwa ujęła w formy publicznych praw podmiotowych, nadanych przez państwo związkom samorządowym.

Jak silnie ta konstrukcja zrosła się z systemem niemieckiego prawa publicznego świadczy o tym fakt, że Niemcy hitlerowskie, chociaż odebrały gminie samorząd pozbawiając ją samodzielności w wykonywaniu jej zadań, to jednak w ordynacji gminnej z 1935 r. nie mogły obejść się bez deklaracji, że gmina jest publiczną korporacją terytorialną, pomimo że ta deklaracja była sprzeczna z treścią ustawy. Zwraca na to uwagę prof. Höhn w artykule opublikowanym w „Jahrbuch für Kommunalwissenschaft" (1935 — II) p. t. „Die Gemeinde als Gebietskörperschaft". Autor dowodził, że pojęcie kor-

poracji, jako indywidualistycznej formy prawnej, która powstała dla wywalczenia samorządowi uznania jego samodzielności w wykonywaniu administracji, jest sprzeczna z podstawami nowego państwa (hitlerowskiego) i nie da się pogodzić z tą organizacją wewnętrzną, jaką gminie przypisuje nowa ustawa. Autor tłumaczy tę sprzeczność tą okolicznością, że cały system prawa publicznego w Niemczech jest oparty na konstrukcji osobowości publiczno-prawnej.

2. Własny i poruczony zakres działania samorządu.

Ustawodawstwo austriackie państwowe i oparte na nim ustawodawstwo krajowe galicyjskie zupełnie inaczej konstruują pojęcie prawne samorządu terytorialnego. Nie zawiera mianowicie deklaracji, że gmina jest korporacją prawa publicznego z prawami do samorządu. Problem samodzielności administracji samorządowej został tam rozwiązany przez podział na zakres działania własny i poruczony. W myśl krajowej ustawy gminnej z 1866 r., będącej zresztą tutaj powtórzeniem ustawy państwowej 1862 r., własny zakres działania, t. j. zakres działania, w którym gmina z zachowaniem ustaw samodzielnie zarządzać i rozporządzać może, obejmuje wogóle wszystko, co bezpośrednio dotyczy interesu gminy i w jej granicach własnymi jej siłami załatwione i przeprowadzone być może". Poruczony zakres działania, t. zn. obowiązek do współdziałania w sprawach administracji publicznej, określają ustawy.

Podziału na zakres działania własny i poruczony nigdy nie udało się w praktyce ściśle przeprowadzić. Z podziałem tym jednak wiązała się odmienna organizacja nadzoru. We wzorze pruskim nadzór był jednolicie zorganizowany i powierzony organom wykonawczym samorządu wyższego stopnia, działającym pod przewodnictwem reprezentantów rządu. We wzorze austriackim natomiast władzą nadzorczą dla własnego zakresu działania był organ wykonawczy samorządu wyższego stopnia, a dla poruczonego — reprezentant rządu jednoosobowo. Poza tym władza rządowa wykonywała nadzór nad gminami pod tym względem, aby te nie przekraczały swego zakresu działania i nie działały wbrew ustawom.

Ustawa nie deklarowała, że gmina jest korporacją publiczną. Tylko z cech prawnych gminy według prawa austriackiego możnaby wydedukować, że nie różni się ona niczym istotnym od gminy według ustawodawstwa b. dzielnicy pruskiej. Nie byłoby więc podstaw do twierdzenia, że gmina według ustawodawstwa b. dzielnicy austriackiej korporacją publiczną nie jest, czyli że osobowości publiczno-prawnej nie posiada. Odmiennie jednak, niż według ustawodawstwa b. dzielnicy pruskiej, ujęto tam kapitalny problem niezależności hierarchicznej samorządu. W ustawodawstwie pruskim niezależność samorządu wynikała z samej koncepcji korporacji publicz-

nej i braku przepisów stwarzających po stronie władz wyższych prawo udzielania instrukcji i zleceń służbowych, a po stronie organów samorządowych — obowiązek stosowania się do tych instrukcji i zleceń. Tutaj zaś — z zastrzeżenia pewnej sfery działania gminy, jako sfery wolnej od ingerencji władz rządowych.

Ażeby lepiej zrozumieć znaczenie podziału zakresu działania gminy, trzeba sięgnąć do narodzin tej koncepcji. Znajdujemy ją już w austriackiej tymczasowej ustawie gminnej z 17.III.1849 r., gdzie po wstępie deklarującym, że podstawą wolnego państwa jest wolna gmina, mamy podział na zakres działania poruczony i „naturalny". W sprawozdaniu rządu, przy którym przedłożono projekt ustawy do sankcji monarszej, czytamy: „Rząd kierował się przede wszystkim tym przeświadczeniem, że związek gminny jest i musi być uznany za twór naturalny, który wszędzie, gdzie rozwija się na tle warunków naturalnych i pozytywnych, na tle wspólnoty interesów i życia, musi być uznany i musi mieć zapewnioną swoją egzystencję. Gmina, gmina miejscowa, tak, jak ona faktycznie istnieje, ma przez swoje istnienie ugruntowane dobre prawo do indywidualnego istnienia: ta osoba prawna ma prawo żądać uznania i zagwarantowania swojego istnienia; byłoby naruszeniem najwyższej zasady prawa a zarazem i najwyższej zasady moralności, zmuszać ją do wyrzekania się indywidualnej egzystencji".

Wobec tych poglądów na temat gminy, głoszonych przez ówczesną literaturę polityczną i naukową, tłem, na którym kształtowała się koncepcja gminy w ustawodawstwie austriackim, była ówczesna sytuacja polityczna monarchii austriackiej. Po roku 1848 rządy centralne Austrii nie mogły wrócić do dawnej swej siły czynnika wiążącego ludy monarchii. To osłabienie rządów centralnych chcieli wykorzystać zarówno reprezentanci poszczególnych narodowości, jak i stronnictw politycznych. Tendencja szła po linii tworzenia sfery życia publicznego zamkniętej przed ingerencją biurokracji rządów centralnych. Jedni mieli na celu względy polityczne — rozszerzanie wolności obywatelskich, innym przyświecała idea rozszerzenia wolności narodowych. Zbiegła się z tym tendencja rządu, który, widząc, że nie oprze się konieczności wprowadzenia reform liberalnych, starał się zabezpieczyć dla siebie pewną sferę działania, niezbędną dla utrzymania jedności państwa i wpływów biurokracji niemieckiej. Wykład tak uzgodnionych poglądów znajdujemy w sprawozdaniu komisji gminnej austriackiej izby niższej z 1861 r. w sprawie projektu państwowej ustawy gminnej z 1862 r. „Komisja przy rozpatrywaniu tego przedłożenia rządowego trzymała się tej myśli kierowniczej, że tak, jak tylko ta jednostka jest wolna, która wewnątrz swojej indywidualnej sfery życiowej kieruje swoimi losami według przez siebie uznanej i ustalonej normy życiowej, podobnie też ta tylko gmina jest rzeczywiście wolna, autonomiczna, która idzie przez życie samodzielnie, o własnych siłach i samodzielnie zwalcza trudności, nie będąc prowadzoną przez rękę opiekuńczą. Wobec tego wszystko to, co

dotyczy gminy i jej członków i w granicach gminy może być zaspokojone, powinno być w pełni przyznane gminie, jako z natury rzeczy do niej należący zakres działania, a następnie — powinno być jej przyznane zarówno prawo wolnego samorządu, jak i samostanowienia ustaw w zakresie jej spraw (autonomia), a w związku z tym — wszystkie do tego należące funkcje, które z biegiem czasu, a zwłaszcza w ostatnim dziesięcioleciu, przeszły na skutek wzrastającej wciąż zaborczości państwowgo nadzoru i wszechwładzy do organów państwowych, powinny być z powrotem oddane gminie i to nie w drodze delegacji, lecz jako samodzielne, z samej natury rzeczy gminie przynależne prawa i atrybuty".

Oto jest właściwy sens i znaczenie podziału zakresu działania gminy na własny i poruczony. Własny zakres działania — to swoiście pojęty zakres samodzielności działania gminy. Odmienną techniką prawną realizowany ten sam cel polityczny, który w ustawodawstwie niemieckim realizowano przez koncepcję korporacji z prawem do samorządu.

3. Projekty samorządu terytorialnego dla b. Królestwa Kongresowego.

Na obszarze b. zaboru rosyjskiego w ostatnim stuleciu poza samorządem gminnym, i to o dość specyficznych formach, nie mieliśmy ani samorządu miejskiego, ani samorządu ziemskiego, t. zn. samorządu wyższych jednostek terytorialnych.

Zarządy miejskie utraciły charakter instytucji samorządowych już w r. 1818. Samorząd miejski został wprawdzie przywrócony w 1861 r., jednak, na skutek ówczesnych wydarzeń historycznych zmiana ta nie weszła w życie, a w r. 1866 i 1868 magistraty zostały sprowadzone do roli niższych organów wykonawczych administracji rządowej. Stan ten istniał do wybuchu wojny 1914 r.

Istniał tylko samorząd gmin wiejskich w oparciu o ustawę z 1864 r. Pomimo dość rozległego i samodzielnego zakresu działania zebrania gminnego, cała organizacja i praktyka tego samorządu była nastawiona przede wszystkim na osiąganie pewnych celów politycznych, Narodowi Polskiemu wrogich. Samorząd ten nie mógł być więc wzorem, na którym mogłaby się kształcić polska myśl prawnicza i polityczna w b. Królestwie Kongresowym. Pojęcie samorządu urabiało się w sferze postulatów walki o samorząd, a wzorów szukano za granicą. Najwybitniejszym wyrazem tych pojęć i postulatów był projekt ustawy miejskiej, opracowany w 1906 r. przez komisję obywatelską pod przewodnictwem Adolfa Suligowskiego. Rzecz podkreślenia godna — projekt nie zawierał definicji gminy wiejskiej, jako korporacji publicznej, mówił tylko o zdolności wykonywania „czynności życia cywilnego" oraz stawania w sądzie. Pomimo to, nie widać jakiejś zasadniczej różnicy prawnej między gminą według tego pro-

jektu a gminą według prawa byłej dz. pruskiej lub dzielnicy austriackiej. Stosunek gminy do wyższych organów państwowych projekt określał przy pomocy innej techniki prawnej. Projekt odróżniał zadania należące do zakresu działania samorządu od czynności wykonawczych administracji rządowej. Rozróżnienie bardziej praktycznie uzasadnione, niż na przesłankach ideologicznych oparte rozróżnienie według ustawodawstwa austriackiego. To rozróżnienie było następnie podstawą kapitalnego postanowienia: „Organa samorządu miejskiego w zakresie własnej kompetencji działają samodzielnie, ulegając pod względem kontroli takim ograniczoniem, jakie ustawa niniejsza przewiduje...".

To rozróżnienie poza tym było podstawą organizacji nadzoru nad samorządem. Zasadniczo nadzór był wykonywany przez Radę Samorządową i Zarząd Samorządowy Królestwa Polskiego. Radę powoływały samorządy w drodze wyborów. Przewodniczącego mianował monarcha spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zarząd. Zarząd był organem wykonawczym Rady. Ale był jeszcze przewidziany Komitet dla spraw miejscowych Królestwa Polskiego. Zadaniem komitetu było rozpatrywanie sporów między organami rządowymi a samorządowymi, jak również decydowanie w sprawach o przekroczenia w uchwałach organów miejskich zakresu ich kompetencji i przepisu prawa. Skład komitetu był mieszany. Przewodniczącym był reprezentant rządu centralnego na kraj, a członkami przedstawiciele sądownictwa, administracji skarbowej oraz rady samorządowej Królestwa Polskiego. Był to więc nadzór dwutorowy, podobnie jak w Austrii, oparty na rozróżnieniu czynności podejmowanych przez gminę w zakresie jej kompetencji z jednej strony, a z drugiej — czynności wykonywanych przez organa gminy, a które to czynności są czynnościami wykonawczymi administracji rządowej, zlecanymi organom samorządowym do wykonania.

Na przykładzie projektów ustaw samorządowych dla b. Królestwa Polskiego widzimy, że koncepcja samorządu, oparta w swojej strukturze prawnej na pojęciu korporacji publicznej i na podziale na własny i poruczony zakres działania, nie zawsze i nie wszędzie była u nas uznawana za jedynie możliwą.

JAN KOŚCIOŁEK

DYSCYPLINA W URZĘDZIE.

1. Podobnie jak wojsko, administracja publiczna może skutecznie działać, gdy personel w niej zatrudniony jest odpowiednio zdyscyplinowany. I tam i tu praca polega na chętnym wykonywaniu rozkazów, na lojalnym respektowaniu wydanych instrukcyj i zleceń służbowych przez pracowników, na dobrowolnym podporządkowaniu się cudzej woli w określonym kierunku dla celów wyższego rzędu. Tak dowódcom wojskowym jak i kierownikom w administracji zależy na znalezieniu najwłaściwszej drogi do pozyskania podległego personelu dla celów, za których realizację są odpowiedzialni, do zapewnienia czynnego posłuszeństwa swoim zarządzeniom w sposób wykluczający wszelkie opory i tarcia. Aby personel ochotnie ulegał dyrektywom władz przełożonych, tak żołnierz jak i pracownik administracyjny muszą uznać, że cel, który przyświeca „górze", jest również jego własnym celem, a droga wskazana w rozkazie jest słuszna i celowa. I w wojsku i w administracji publicznej obowiązuje precyzja, która jest niemożliwa bez dyscypliny; i tam i tu odbywa się praca według z góry ułożonego planu przewidującego różnorakie czynności — tak uszeregowane w czasie, że najmniejsze opóźnienie jednego z partnerów może pociągnąć niepowetowane straty i niepowodzenia.

Praca w urzędzie może się rozwijać w sposób zorganizowany, gdy poszczególne jednostki i całe grupy pracowników stosują się do wytycznych, nakreślających porządek czynności tam obowiązujący. Bez regulaminów i zasad organizacyjnych musiałby zapanować nieład, a poszczególni pracownicy moglimy przeszkadzać sobie wzajemnie. Aby temu zapobiec, określa się, co do kogo należy i taki sposób wykonywania obowiązków przez pracowników, aby praca całości mogła odbywać się gładko i wydajnie.

Każdy pracownik, jako uczestnik większego lub mniejszego zespołu, musi ponieść pewne ofiary na rzecz urzędu, jako całości, zdając sobie zgóry sprawę z konieczności poddania się przepisom mającym na względzie składne funkcjonowanie całej aparatury. Praco-

wnikom nie rozumiejącym tego podstawowego założenia, należy wytłumaczyć, o co chodzi.

Dyscyplina w urzędzie zależna jest od moralnej postawy jego pracowników. Morale pracowników oznacza ogół pozytywnych właściwości zespołu i jednostek takich, jak: skłonność do współpracy, okazywanie dobrej woli, zainteresowanie czynnościami służbowymi i chęć oddania swych sił na rzecz realizacji celów ustalonych przez władze przełożone.

Dyscyplina jest tym impulsem wewnętrznym, który nakłania jednostkę do respektowania przepisów, instrukcyj i zleceń służbowych, wydanych w celu osiągnięcia celów przy pomocy wysiłku kilku lub więcej osób; jest to ten czynnik, który sprawia, że pracownik przezwycięża opory wewnętrzne i podporządkowuje się woli przełożonych; dyscyplina oznacza również oddziaływanie odstraszające i stosowanie środków represyjnych względem winnych wyłamywania się spod obowiązujących reguł i wydanych zarządzeń.

2. Jak wynika z tej próby definicji, rozróżniamy dwa rodzaje dyscypliny: pozytywną i negatywną.

Pozytywna dyscyplina ma zdecydowanie konstruktywny charakter i polega na zorganizowanej samokontroli pracownika, któremu wewnętrzny głos nakazuje postępowanie zgodnie z treścią przepisu lub rozkazu. Zdyscyplinowany pracownik ma duże poczucie odpowiedzialności na zajmowanym stanowisku przed przełożonym i przed zespołem pracy. Tak pojęta dyscyplina nie oznacza narzuconego skrępowania, a pracownik nie buntuje się przeciwko woli wyrażonej w otrzymanym zleceniu. Pozytywna dyscyplina sprawia, że koordynacja poczynań poszczególnych jednostek jest możliwa, że jedne czynności harmonizują z drugimi bez potrzeby uciekania się do groźby represyj, a cele ustalone przez ogólny plan realizuje się bez uczucia presji z zewnątrz, przy czym jednostka ma możność rozwinięcia swych uzdolnień i zamiłowań. Pozytywna dyscyplina sprawia, że praca w nawet bardzo dużych jednostkach administracyjnych daje wewnętrzne zadowolenie pracownikom, nie ma podatnego gruntu do tarć i tendencyj odśrodkowych i jest motorem sprawiającym, że praca rozwija się bez załamywań. Pozytywna dyscyplina jest możliwa, gdy kierownictwo postarało się o zapoznanie personelu z zasadniczymi zadaniami urzędu, z programem na bliższą i dalszą metę, znaczeniem ich czynności w całokształcie życia społecznego oraz potrafiło zaapelować do personelu o współudział w zbiorowym przedsięwzięciu. Dopiero wówczas pracownik jest w stanie pojąć swą rolę i uznać wytyczne za logiczne i dlatego obowiązujące go jak członka zespołu pracy.

Dyscyplina negatywna połączona jest z presją czynników nadzorczych, które łamią wolę pracownika przez apelowanie do uczucia obawy przed karą i do środków działających odstraszająco, które zmuszają go do takiego, a nie innego zachowania się. Podczas gdy przy pozytywnej dyscyplinie mamy do czynienia

z konstruktywnymi instynktami wewnętrznymi pracownika, kierującego krokami w pracy. dyscyplina negatywna posiłkuje się zewnętrznymi środkami odstraszającymi, bez których osiąganie pożądanych rezultatów mogłoby zawieść. Żołnierz idący w bój tylko z obawy przed karą za dezercję różni się zasadniczo od żołnierza walczącego pod wpływem wewnętrznego przekonania o konieczności czynnego współudziału w obronie ojczyzny. Urzędnik, zdążający do biura na 8-mą tylko dlatego, że spóźnienie się mogłoby go narazić na przykrą rozmowę z szefem, jest przykładem dyscypliny negatywnej. Jest ona niekiedy konieczna, a zwłaszcza wówczas, gdy nie ma warunków do stosowania zasad dyscypliny pozytywnej, a szczególnie, gdy chodzi o zwalczanie złej woli i niedbalstwa. Nie do pozazdroszczenia jest dola pracowników, których codzienna wydajność jest głównie rezultatem obawy przed utratą posady lub kar dyscyplinarnych. Jeszcze gorszą jest sytuacja kierownika, nie doceniającego znaczenia dyscypliny pozytywnej i przeceniającego skuteczność dyscypliny negatywnej.

3. Za dyscyplinę w zespołach pracy odpowiedzialny jest kierownik. Zwierzchnik służbowy, świadom swej roli, stara się stosować właściwe metody i sposoby ugruntowujące poczucie dyscypliny u podległych współpracowników. Od tego, czy w danym urzędzie górę bierze dyscyplina pozytywna czy negatywna, zależą nie tylko rezultaty pracy całego urzędu, ale i ocena kwalifikacyj kierownictwa. Każdy przełożony jest z natury rzeczy szefem dyscyplinarnym i od jego uzdolnień w tym względzie zależy powodzenie jego kariery. Można jeszcze spotkać przełożonych przypuszczających, że dyscyplina jest produktem automatycznym i że sam fakt uzyskania nominacji na stanowisko zapewnia im niejako w sposób mechaniczny posłuszeństwo i lojalność podległego personelu. Nie docenia się znaczenia zaapelowania do przekonania współpracowników i wierzy się w czarodziejskie właściwości arsenału kar dyscyplinarnych. Doświadczeni administratorzy przekonali się, że dyscyplina negatywna jest użyteczna tylko jako zło konieczne i że kultywowanie dyscypliny pozytywnej daje lepsze rezultaty. Samo-dyscyplina u pracownika działa bez względu na to, czy przełożony stoi tuż obok pracownika, czy nie. Z drugiej strony przełożony nie powinien polegać wyłącznie na auto-dyscyplinie pracowników, lecz stale sprzyjać jej rozwojowi. Wyrozumiały przełożony, znając ułomności natury ludzkiej pracowników, ułatwia im przezwyciężanie oporów wewnętrznych; dla jednych skutecznym sposobem jest nieraz nieoficjalna rozmowa, pochwała, nadanie odznaczenia, dla drugich przyznanie pieniężnej remuneracji lub obietnica awansu.

W urzędzie praca z pracownikami zdyscyplinowanymi odbywa się gładko, bez tarć i konfliktów, praca dnia dzisiejszego jest podobna do pracy dnia wczorajszego, a co do jutra nie ma obawy, by personel sprawił zawód kierownictwu i doszło do załamania w pracy; każdy pracownik wie, co do niego należy, co powinien robić, czego

nie należy czynić, oraz czego oczekują od niego przełożeni i stara się iść im na rękę. Owa usilna chęć dobrowolnego podporządkowania się dyrektywom zwierzchników służbowych i współdziałania z kolegami jest najistotniejszym objawem dyscypliny pozytywnej. Roztropny przełożony kultywuje pieczołowicie dyscyplinę konstruktywną w przekonaniu, że przede wszystkim ta droga jest właściwa. Tak postępując szybko odczuje dodatnie tego skutki. Interwencje jego w codziennej pracy pod względem ilościowym zredukują się do minimum, odpadnie konieczność nieustannego pouczania pracowników w sprawach już zadysponowanych, a sprawowanie kierownictwa okaże się zajęciem wdzięcznym.

Nic tak nie zatruwa atmosfery w urzędzie i nie przeszkadza utrzymaniu się i rozwojowi dyscypliny pozytywnej, jak tajemniczość w postępowaniu kierownictwa, niechęć zbliżenia się do podległego personelu, brak wzajemnego zaufania i zły przykład z „góry". Kierownik urzędu, w którym panuje konstruktywna dyscyplina, nie potrzebuje stać nad pracownikami, aby wyegzekwować czynności, do których są oni powołani. Pracownik odpowiednio poinstruowany i znający intencje przełożonego, a przy tym respektujący autorytet osobisty zwierzchnika służbowego, z uwagi na rzetelne oddanie się przez niego obowiązkom służby, stara się dotrzymać mu kroku. Doświadczony administrator traktuje troskę o wysoki poziom dyscypliny, jako jeden z aktualnych zawsze tematów w programie szkolenia podległego personelu.

Gdy perswazja i zachęta nie skutkuje, kierownik sięga do środków negatywnych. Przed ich zastosowaniem należy się upewnić, jakie były przyczyny złamania dyscypliny. Dopiero z wiarogodnym materiałem w ręku przełożony ma tytuł do zastosowania represji. Niekiedy niewykonanie spowodowane zostało z winy samego kierownictwa, np. wskutek dokonania obsady stanowiska przez niewykwalifikowanego kandydata, niewłaściwy sposób wydawania zarządzeń, brak jasnego podziału czynności w urzędzie i t. p. Gdy trzeba stosować środki represyjne, winny mieć one charakter wychowawczy, a całe postępowanie dyscyplinarne cechy konstruktywne. Jedynie w przypadku kompletnej dyskwalifikacji na skutek stwierdzonej złej woli lub świadomego przeciwstawienia się woli kierownictwa służbowego, usprawiedliwiona jest kara wydalenia ze służby. Zbyt łagodne kary wówczas wpływają wyraźnie ujemnie na dyscyplinę u reszty pracowników, podobnie jak kary wymierzane zależnie od humoru zwierzchników służbowych i nieobiektywnego postępowania wyjaśniającego istotę przestępstwa. Kierownictwo winno się liczyć z następstwem kar dyscyplinarnych na resztę zespołu pracowników.

Jak wykazało doświadczenie, trudno uznać dyscyplinę negatywną za cudowne lekarstwo zdolne całkowicie wykluczać przestępstwa służbowe. Dyscyplina pozytywna i negatywna uzupełniają się wzajemnie, żadna z nich z osobna nie wystarcza i odpowiednio do okoliczności stosować trzeba raz jedną z nich, to znowu drugą zależnie

od tego, która z nich okaże się bardziej celową w obronie interesów służby.

4. Wiemy, że w sprawach osobowych mechaniczne zastosowanie środków postępowania jest nieodpowiednie. Uwaga ta odnosi się również do kroków przedsiębranych przez przełożonych służbowych w celu przywrócenia dyscypliny w urzędzie. Zbytnie upraszczanie sobie zadania, polegające na przeświadczeniu, że to, co w przypadku A okazało się skuteczne, powinno być odpowiednie również w przypadku B, z reguły daje ujemne wyniki i jest przyczyną przykrych niespodzianek dla zwierzchników służbowych. Z tego względu nie ma innego wyjścia jak analizować każdy przypadek złamania dyscypliny osobno i traktować każdego pracownika indywidualnie. Sama okoliczność, że ma się do czynienia z 2-ma kancelistami, a zatem zajmującymi takie same stanowiska, nie daje jeszcze podstawy do stosowania takich samych środków zaradczych. Nieodzownym wymogiem jest wzięcie pod uwagę szczególnych cech charakteru i okoliczności towarzyszących wykroczeniu każdego z nich z osobna. Grupa współpracowników składa się zawsze z jednostek o różnych usposobieniach, skłonnościach, nawykach, zainteresowaniach i poglądach, wobec czego dyscyplinowanie każdego z nich powinno się odbywać indywidualnie w dostosowaniu do właściwości jednostek. Z tego względu zadanie zwierzchnika jest skomplikowane, jako że wymaga znajomości otoczenia, co jest możliwe przy stałym wysiłku kierownika w kierunku poznania cech charakterystycznych swych współpracowników. Uzbrojenie się w te wiadomości daje dopiero podstawę do wniosków, jakie kroki przedsięwziąć, aby zaradzić złemu w sposób najpraktyczniejszy. Rozumny przełożony inaczej zareaguje na spóźnienie do biura, gdy spóźnienie to zdarzyło się pracownikowi raz na dłuższy okres czasu, a inaczej, gdy ma do czynienia z pracownikiem, co do którego wiadomo, że niewłaściwość tę popełnia często; gdy przekona się, że błąd popełniony został wskutek nieświadomości, a inaczej gdy wchodziła w grę zła wola lub niedbalstwo; gdy jest przekonany, że wskutek dużej wrażliwości pracownika wystarczy zwykłe zwrócenie uwagi, a przy braku ambicji — trzeba się uciec do środka bardziej dobitnego. Przełożony, który nie ma skłonności do standartowych środków działania, zdradza cechy dobrego administratora spraw osobowych.

5. Od przełożonych służbowych wymaga się wrażliwości na dyscyplinę w jego zespole pracowników. W razie zauważenia braku dyscypliny u podległych współpracowników obowiązkiem ich jest wkroczyć przez zastosowanie odpowiednich metod, aby doprowadzić ich morale i poczucie odpowiedzialności do możliwie najwyższego poziomu.

Przy wyborze ich stosuje się zasadę, że środek surowszy stosuje się tylko w przypadku bezskuteczności łagodniejszego. Zbytnia surowość — ja każda przesada — wnosi niezdrowe stosunki w urzędzie

i sprowadza z reguły odwrotne skutki. Wypróbowanymi metodami w tym przedmiocie są:

— rozmowa w cztery oczy z pracownikiem w celu zaapelowania do poczucia obowiązku,
— indywidualne wytknięcie przypadków braku dyscypliny u pracownika i ostrzeżenie przed powtórzeniem się ich,
— wytknięcie objawów braku dyscypliny dla całego zespołu w formie ustnej lub pisemnego okólnika,
— odnotowanie w aktach osobowych wykroczenia służbowego,
— pozbawienie pracownika przywilejów takich, jak remuneracji, urlopów i t. p.,
— zmiana w przydziale pracy,
— obostrzenie nadzoru i kontroli,
— pominięcie przy awansach,
— przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej, — wreszcie
— wytoczenie postępowania dyscyplinarnego i wymierzenie jednej z kar przewidzianych przez pragmatykę.

TERMINY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Czynności władzy i osób interesowanych w postępowaniu administracyjnym powinny być, jak każda czynność oparta na pewnym unormowaniu prawnym, dokonane we właściwym czasie, wskazanym przez odnośne przepisy. Niedokonanie tych czynności w czasie właściwym pociąga za sobą przewidziane w tych przepisach skutki prawne.

Oznaczenie czasu w przepisach ustawowych może być albo ogólne, nie podające dokładnie okresu, w jakim czynność powinna być dokonana[1]), albo też ścisłe, określające dokładnie ilość jednostek czasu (dni, tygodni, miesięcy), w ciągu których czynność powinna być wykonana[2]). Określenie tego czasu może być w pewnych wypadkach pozostawione władzy załatwiającej daną sprawę[3]).

Określona długość czasu przeznaczonego na wykonanie pewnej czynności w toku postępowania jest „terminem" w rozumieniu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Postanowienia odnoszące się do terminów, zawarte są w rozdziale VII (art. 36 do 43) rozporządzenia, ponadto zaś w szeregu innych artykułów znajdują się postanowienia normujące długość terminów zakreślonych do wykonania poszczególnych czynności[4]).

Terminy dzielą się na:

a) ustawowe, zakreślone z góry w ustawie (np. 14-dniowy termin do wniesienia odwołania, przewidziany w art. 83) i zakreślone przez władzę na podstawie upoważnienia ustawowego (np. art. 22 ust. 2 lit. e));

b) prekluzyjne (zawite, peremptoryjne), po upływie których odnośna czynność prawna nie może już być skutecznie dokonana i dylatoryjne (nie zawite), których upływ nie pociąga za

---

[1]) np. art. 47 ust. 2. art. 68 ust. 1, 2, art. 85 ust. 2 lit. b), d) rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

[2]) np. art. 28 ust. 2, art. 68 ust. 4, 5, art. 83, art. 96 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

[3]) np. art. 16 ust. 3, art. 22 ust. 2 lit. e), art. 46 ust. 2 lit. b), art. 58 ust. 1, art. 91 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

[4]) art. 24 ust. 3, art. 28 ust. 2, art. 68 ust. 4, 5, art. 70, art. 77 ust. 2, art. 83, art. 89, ust. 2, art. 96 ust. 1, 3, art. 98, art. 101 ust. 2, art. 107, art. 108 ust. 2.

sobą tego następstwa. Do terminów prekluzyjnych w postępowaniu administracyjnym należą np. terminy przewidziane w art. 83, 96 ust. 1, lub 98 ust. 1, do terminów dylatoryjnych należą np. terminy, o których mowa w art. 33, w art. 107 ust. 2, 3, art. 108 i in.

Obliczanie terminów.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym oznacza terminy w dniach (np. art. 83), tygodniach (np. art. 96 ust. 1) lub miesiącach (np. art. 68 ust. 4, 5).

Przy obliczaniu terminów oznaczonych w dniach nie wlicza się do terminu dnia tej czynności lub tego zdarzenia, które są miarodajne dla rozpoczęcia biegu terminu. A więc np. skoro według art. 83 odwołanie należy wnieść w ciągu 14 dni „po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji" — to dzień ogłoszenia lub doręczenia jej nie ma być liczony do owych 14 dni. Pierwszym dniem biegu terminu do odwołania będzie zatem dzień następny po ogłoszeniu lub doręczeniu decyzji.

Terminy oznaczone w tygodniach rozpoczynają swój bieg w dniu w dniu, wskazanym w odnośnym przepisie, jako rozpoczynający bieg terminu, a kończą się z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu terminu ,który nazwą swoją odpowiada nazwie dnia rozpoczynającego bieg terminu. Np. podanie o wznowienie postępowania należy według art. 96 wnieść w ciągu dwu tygodni od dnia, w którym strona otrzymała wiadomość o przyczynie wznowienia. Jeżeli więc strona wiadomość tę otrzymała np. w środę, to ostatni dzień owego terminu upływa w środę drugiego tygodnia po otrzymaniu owej wiadomości.

Terminy oznaczone w miesiącach rozpoczynają swój bieg w dniu wskazanym w odnośnym przepisie, jako dzień rozpoczynający bieg terminu, a kończą się tego dnia w ostatnim miesiącu terminu, który ma tę samą datę, co dzień rozpoczęcia terminu. A więc np. zakończenie w ciągu 3 miesięcy (art. 68 ust. 4) sprawy, która wpłynęła do władzy 21 lipca, powinno nastąpić najdalej do 21 października. Jeżeliby zaś koniec terminu wypadł w takim miesiącu, który nie posiada tej samej daty, co dzień rozpoczęcia terminu, wówczas termin kończy się z upływem ostatniego dnia danego miesiąca. Jeżeli więc sprawa wpłynęła np. 31 sierpnia, o załatwienie jej w ciągu trzech miesięcy powinno nastąpić do 30 listopada.

Jeżeli koniec terminu przypada na niedzielę lub „święto ustawowe", to za ostatni dzień terminu uważa się dopiero najbliższy następny dzień powszedni. Pod pojęcie „święta ustawowego" podpadają dni uznane za świąteczne w drodze przepisu ustawowego, a w szczególności dni świąteczne wymienione w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 listopada 1924 r. (poz. 928 Dz. Ust.) w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 18 marca 1925 r. (poz. 234 Dz. Ust.), jako też dni 9 maja i 22 lipca, uznane za święta narodowe dekretem z dnia 8 maja 1945 r. (poz. 116 Dz. Ust.) oraz dekretem z dnia 22 lipca 1945 r. (poz. 194 Dz. Ust.).

Czynność, dla której zakreślony jest dany termin, powinna być dokonana przed jego upływem, a więc np. odwołanie musi być wniesione najpóźniej w ostatnim dniu 14-dniowego terminu, przewidzianego w art. 83 post. adm., do właściwego urzędu, — oczywista przed upływem godzin urzędowych w tym urzędzie. Termin uważa się jednak za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano odnośne pismo w polskim urzędzie pocztowym lub telegraficznym. W wypadku więc nadania pocztą, dzień nadania uważa się za dzień wniesienia podania do właściwej władzy[5]).

Dodać należy, że art. 15 post. adm. przewiduje dopuszczalność wnoszenia do władz podań (próśb, odwołań, skarg, zażaleń i t. p.) również w drodze telegraficznej. W razie zwrócenia się telegraficznego do władzy bez poświadczenia przez urząd pocztowy w telegramie podpisu wnoszącego, władza, jeżeli ma wątpliwość, czy podanie pochodzi od osoby, której podpis figuruje w telegramie — może żądać do osoby interesowanej pisemnego potwierdzenia telegramu. W wypadku potwierdzenia uważa się, że podanie zostało ważnie wniesione w terminie pierwotnym, t. j. w dniu nadania telegramu w urzędzie telegraficznym.

W wypadkach nadania pisma na pocztę, pocztowe poświadczenie nadania jest dostatecznym dowodem zachowania terminu. Jeżeli władza miałaby podstawę do przypuszczenia, że przedłożone przez stronę poświadczenie dotyczy innej przesyłki, niż twierdzi strona, wówczas powinna przeprowadzić w tym kierunku odpowiednie dochodzenia[6]).

Przywrócenie terminu. Jeżeli strona nie dotrzymała terminu prekluzyjnego, t. j. nie wniosła przed jego upływem podania, może ubiegać się o t. zw. „przywrócenie terminu", polegające na tym, że podanie strony wniesione po upływie terminu zostanie rozpatrzone, tak jakby uchybienie terminu nie zaszło.

Materialnym warunkiem przywrócenia terminu jest udowodnienie, że uchybienie terminu nastąpiło:

a) bez winy strony,

b) z powodu przeszkód nie do przezwyciężenia.

Obie te okoliczności muszą zachodzić łącznie. Strona obowiązana jest je udowodnić, t. j. przedstawić odpowiednie dowody, wykazujące je (np. świadectwo lekarskie, stwierdzające, że strona nagle obłożnie zachorowała, tak, że nie miała możności wnieść podania w terminie, ani też spowodować wniesienia go w jej imieniu przez pełnomocnika). Samo uprawdopobnienie powyższych okoliczności, bez dostarczenia dowodów na nie, jest niewystarczające.

Formalnym warunkiem przywrócenia terminu jest:

a) wniesienie prośby o przywrócenie terminu w terminie siedmiodniowym od ustania przeszkody.

---

[5]) Wyrok Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego z 29.XII 1936 r. l. inw 2821/35 Zb. wyr. N. T. A. Nr. 1269 A.

[6]) Wyrok N. T. A. z 28.VI.1934 r. l. rej. 6352/31. O. P. A. Nr. 1310.

b) równoczesne dopełnienie czynności, która miała być w terminie wykonana.

Jeżeli więc np. strona z powodu obłożnej choroby nie mogła wnieść w terminie odwołania od pewnej decyzji, to z prośbą o przywrócenie terminu do wniesienia tego odwołania może wystąpić najpóźniej siódmego dnia od ustania przeszkody (t. j. od dojścia do takiego stanu zdrowia, który pozwalał już na wniesienie odwołania) i równocześnie musi też wnieść powyższe odwołanie — bez wyczekiwania na załatwienie prośby o przywrócenie terminu. Wniesienie odwołania musi nastąpić równocześnie z wniesieniem prośby, — co wynika z wyraźnego postanowienia art. 41 ust. 2 post. adm.

Prośba o przywrócenie terminu, wniesiona bez równoczesnego dopełnienia czynności, która miała być w tym terminie dopełniona, — nie może być uwzględniona.

Wspomniany wyżej termin 7-dniowy jest terminem prekluzyjnym, a ponadto według wyraźnego brzmienia ust. 4 art. 41 post. adm nie może być przywrócony. Nawet więc wówczas, gdyby niedotrzymanie go nastąpiło bez winy strony i z powodu nieprzezwyciężonej przeszkody, przywrócenie tego terminu nastąpić nie może.

Władzą właściwą do rozstrzygnięcia prośby o przywrócenie terminu jest:

a) władza odwoławcza w tych wypadkach, w których chodzi o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, zaś

b) we wszystkich innych wypadkach — władza, wobec której czynność miała być w odnośnym niezachowanym terminie dopełniona.

Zaznaczyć jednak należy, że przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, dotyczące przywrócenia terminu, odnoszą się tylko do przywrócenia terminów prekluzyjnych, przewidzianych w postanowieniach prawa formalnego, nie zaś w prawie materialnym[7]).

Decyzje powyższych władz w kwestii przywrocenia terminu są ostateczne, tak, że od decyzji tej żadnej ze stron odwołanie nie służy.

Prośba o przywrócenie terminu nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej (objętej odwołaniem) decyzji, a wstrzymanie tego wykonania pozostawione jest uznaniu władzy.

Ponieważ według art. 87 ust. 2 post. adm. wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji, przeto uwzględnienie prośby o przywrócenie terminu do odwołania, (z którą równocześnie strona obowiązana jest wnieść odwołanie), pociąga za sobą wstrzymanie wykonania decyzji objętej odwołaniem.

Jak długo jednak decyzja uwzględniająca powyższą prośbę nie zapadła, władze może decyzję wykonać.

---

[7]) Zob. wyroki N. T. A. z 27.X.1931 r. l. rej. 1875/30 (Zb. wyr. Nr. 448 A) i z 21.XI.1935 r. l. rej. 3476/34 (Zb. wyr. Nr. 1103 A).

W praktyce zachodziły wypadki, że władza nie biorąc pod uwagę, iż odwołanie (lub inne podanie, które należy wnieść w terminie prekluzyjnym) było spóźnione, załatwiła je merytorycznie. W wypadkach takich N. T. A.[8]) stał na stanowisku, że milczące załatwienie spóźnionego podania może być traktowane, jako milczące przywrócenie terminu do wniesienia tego podania. Podnieść jednak należy, że według art. 93 post. adm. władza odwoławcza wydaje orzeczenie w sprawie, jeżeli odwołania nie należy odrzucić, jako spóźnionego lub niedopuszczalnego. W przypadku więc wniesienia odwołania po terminie, władza ma o b o w i ą z e k (a nie tylko prawo) odrzucenia spóźnionego odwołania[9]). Ponieważ zaś przywrócenie uchybionego terminu nastąpić może tylko w trybie art. 41—43 post. adm. w razie istnienia warunków przywrócenia określonych w tych przepisach, przeto nieprzestrzeganie tych przepisów i merytoryczne załatwienie spóźnionego odwołania bez formalnego przywrócenia terminu, powinno być uznane za istotną wadliwość postępowania, mogącą uzasadnić uchylenie odnośnej decyzji w postępowaniu przed N. T. A. w razie podniesienia przez jedną ze stron odnośnego zarzutu.

B. M.

---

[8]) wyrok z 5 listopada 1923 r. L. rej. 295/22 Zb. Wyr. I 161, powołany w komentarzu **Iserzona**, Wydanie II, Kraków 1937 r., str. 79.

[9]) Wyrok N. T. A. z 19 lutego 1937 r. l. rej. 8340/34, Zb. wyr. Nr. 1309 A.

OPŁATY I KOSZTY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.

Prawo o postępowaniu administracyjnym odróżnia koszty postępowania oraz opłaty i inne należności.

Pod pojęcie opłat podpadają przede wszystkim opłaty skarbowe, pobierane na zasadzie przepisów dekretu z dnia 3 lutego 1947 r.[1]), a więc między innymi opłata od podań i załączników, wnoszonych do władz i urzędów państwowych, dalej opłata od różnego rodzaju świadectw (wypisów, wyciągów i zezwoleń), jak np. od pokwitowań z przyjęcia podania, od aktów nadania obywatelstwa, od zezwoleń na zmianę nazwiska i t. d., wreszcie opłata od pełnomocnictw.

W razie wniesienia przez stronę ponownego podania, przy którym składa ona jedynie załączniki potrzebne do załatwienia pierwszego jej podania, opłacie skarbowej podlegają tylko załączniki, samo zaś ponowne podanie jest w tym przypadku wolne od opłaty skarbowej.

Prócz opłaty skarbowej należy zgodnie z istniejącymi przepisami niejednokrotnie uiszczać jeszcze inne należności (opłaty). Tak np. od karty łowieckiej, wydanej na okres dłuższy niż 14 dni, zapłacić należy niezależnie od opłaty skarbowej jeszcze specjalną opłatę, przewidzianą w art. 34 prawa łowieckiego[2]).

Opłatę skarbową od podań, świadectw i pełnomocnictw uiszcza się wyłącznie przez naklejenie znaczków skarbowych. Na świadectwach i podaniach znaczki te kasuje urząd, który wydaje świadectwo wzgl. do którego podanie zostało wniesione. Osobie wnoszącej podanie nie wolno kasować znaczków skarbowych, naklejonych przez nią na podaniu. Gdyby to uczyniła, znaczki stałyby się nieważne, a władza musiałaby zażądać ponownego uiszczenia opłaty skarbowej. Na pełnomocnictwach natomiast mogą być znaczki skarbowe kasowane przez osobę wystawiającą pełnomocnictwo w ten sposób, że wpisuje ona na tych znaczkach początkowe lub końcowe wyrazy pełnomocnictwa lub też datę skasowania i swoje nazwisko lub firmę, albo nazwisko pełnomocnika. Jest to t. zw. *kasowanie prywatne*.

---

[1]) Poz. 107 Dz. Ust.

[2]) Poz. 934 Dz. Ust. z 1927 r.

Osoba wystawiająca pełnomocnictwo może jednak również przedstawić je władzy podatkowej, celem u r z ę d o w e g o skasowania znaczków skarbowych.

Do kosztów postępowania art. 105 prawa o postępowaniu administracyjnym zalicza w ust. 2: koszty podróży i wynagrodzenie świadków i biegłych, koszty oględzin na miejscu i koszty doręczenia stronom pism urzędowych przez zarządy gminne (miejskie). Wszystkie te koszty obciążają stronę, jeżeli poniesione zostały przez władzę w interesie lub na wniosek strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku władzy, albo też jeżeli wynikły one z winy strony. Nie obciążają natomiast strony koszty doręczenia pism urzędowych przez pocztę[3]), ponieważ tych kosztów prawo o postępowaniu administracyjnym nie wymienia w art. 105.

Kosztami wynikłymi z winy strony są np. koszty wezwania za pośrednictwem zarządu gminnego, wskazanego przez stronę biegłego, którego jednak władza wyłącza z tego powodu, że według jego własnego oświadczenia jest on zainteresowany w wyniku sprawy, że więc zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności (art. 63 prawa o post. adm.). Koszty wezwania biegłego obciążają stronę, ponieważ wynikły one z jej winy, gdyż wskazała biegłego nie nadającego się w tym przypadku do pełnienia tych funkcyj. Inny przykład: Korzystając z bytności strony w urzędzie, referent sprawy zawiadamia ją, że w tym a w tym dniu odbędzie oględziny na miejscu i prosi o dostarczenie podwody na stację kolejową, na co strona się godzi. W oznaczonym dniu urzędnik nie zastaje podwody, a ponieważ miejsce oględzin jest oddalone od stacji o 20 km. i innej podwody dostać nie może, wraca nie wykonawszy oględzin. Koszty tego daremnego wyjazdu urzędnika ponieść musi strona, gdyż wynikły one z jej winy.

Stronę obciążają — jak wspomniano — te koszty postępowania, które poniosła władza w interesie lub na prośbę strony, a które nie wynikają z ustawowego obowiązku władzy. Strona ponosi więc koszty takich czynności władzy, które władza przedsięwzięła w interesie lub na prośbę strony, nie mając ustawowego ku temu obowiązku. Jeżeli natomiast ustawa przewiduje, że w toku postępowania w danej sprawie władza obowiązana jest dokonać pewnych określonych czynności, np. odbyć oględziny na miejscu, to nawet gdyby strona sama prosiła władzę o ich dokonanie, związane z tym koszty ponieść musi władza, ponieważ wynikły one z wykonania nałożonego na nią w ustawie obowiązku wykonania tych czynności. Nietrafna byłaby interpretacja tego przepisu w tym sensie, że władzę obciążają tylko te koszty postępowania, powstałe w interesie lub na prośbę strony, do których p o n o s z e n i a władza jest ustawowo obowiązana. W omawianym przepisie nie chodzi bowiem o to, czy ustawa, na

[3]) Sposób doręczania pism urzędowych przez pocztę normuje rozporz. z 5.I.1931 r. (Monitor Polski Nr. 17, poz. 29).

zasadzie której dana sprawa jest załatwiana, zawiera postanowienia nakładające na władzę obowiązek ponoszeni pewnych określonych kosztów postępowania, lecz o to, czy ustawa ta nakazuje władzy wykonanie w toku postępowania pewnych czynności, powodujących koszty.

Jakkolwiek ust. 2 art. 105, wyliczając koszty postępowania administracyjnego, nie wymienia wśród nich kosztów podróży funkcjonariuszów władzy orzekającej, nie może ulegać wątpliwości, że koszty te obciążają stronę nie tylko w przypadku dokonywania przez funkcjonariusza podróży w związku z oględzinami na miejscu, lecz także w innych przypadkach, pod warunkiem wszakże, że koszty te albo wynikły z winy strony, albo też poniesione zostały przez władzę w interesie lub na prośbę strony. Taki przypadek zachodziłby np. wówczas, gdyby funkcjonariusz władzy orzekającej musiał odbyć podróż w celu przesłuchania ciężko chorego świadka w jego miejscu zamieszkania.

Należne urzędnikom państwowym diety i koszty podróży nie mogą być płacone przez stronę bezpośrednio do rąk danego urzędnika, lecz winny być przez nią w wyznaczonej przez władzę wysokości wpłacone czy to do kasy tej władzy, czy też na jej rachunek bieżący w kasie skarbowej. Ta sama zasada winna być przestrzegana w stosunku do należności świadków i biegłych[4]).

Wysokość kosztów doręczenia przez zarządy gminne (miejskie) wezwań i innych pism urzędowych w postępowaniu administracyjnym reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 18.XI 1930 r[5]), ustalając koszty te w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najmniejszej wagi. Zwrot gminom tych kosztów następuje zasadniczo równocześnie z zarządzeniem doręczenia w gotówce, albo w znaczkach pocztowych. Dozwolone jest jednak również zawieranie z gminami porozumień co do ryczałtów płatnych w stałych odstępach czasu.

Poza wspomnianymi wyżej kosztami postępowanie administracyjne pociąga za sobą jeszcze dalsze koszty, a w szczególności koszty sporządzenia podania, ewentualnie przepisania go na maszynie, dalej opłatę skarbową od podania i załączników, wynagrodzenie dla fachowców np. inżynierów, mierniczych, współpracujących przy sporządzeniu podania lub jego załączników, wreszcie wynagrodzenie adwokata, który niejednokrotnie występuje w imieniu strony przed władzą orzekającą. Wszystkie te koszty ponosi zasadniczo strona sama. Ust. 3 art. 105 przewiduje jednak, że władza m o ż e u z n a ć także inne niż wymienione w ust. 2 usprawiedliwione warunkami koszty postępowania, a w szczególności koszty sporządzania próśb i wynagrodzenia adwokata. Władza może, a więc nie musi, uznać takich kosztów, działa przeto w tym przypadku według swobodnego

[4]) Patrz okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr. 81 z 14.VI.1932 r Gazeta Administracji z 1932 r. Nr. 13, str. 449.

[5]) Poz. 719 Dz. Ust.

uznania. Oczywiście przypadki, w których władza uzna takie koszty, należą do wyjątków. Dla ilustracji można przytoczyć następujący przykład, w którym uznanie tych kosztów byłoby całkowicie usprawiedliwione: Ostateczną odmowną decyzję władzy strona zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który decyzję tę uchylił z powodu obrazy prawa materialnego. Na skutek tego wyroku władza wydaje nową, przychylną dla strony decyzję. W tym przypadku uznanie kosztów, poniesionych przez stronę w toku postępowania administracyjnego, a między innymi także kosztów sporządzenia podań i wynagrodzenia adwokata, którego pomoc była konieczna dla wniesienia skargi do N. T. A., byłoby niewątpliwie uzasadnione.

Uznanie kosztów postępowania, poniesionych przez stronę, oznacza zwrot stronie tych kosztów z funduszów władzy.

Sporną jest kwestia, czy w przypadku, gdy w postępowaniu administracyjnym uczestniczą dwie strony, władza może przyznać jednej stronie zwrot kosztów postępowania w określonej wysokości przez drugą stronę. Iserzon[6]) odmawia władzy takiego prawa, a uzasadnia to tym, że „art. 105 reguluje rachunek między stroną a władzą. Prawo administracyjne, którego częścią jest postępowanie administracyjne, z istoty swej stanowi o stosunkach między władzą publiczną a jednostką i tylko p o ś r e d n i o może stanowić o stosunkach między stronami. To też w zasadzie władza administracyjna w postępowaniu administracyjnym stanowić może o należności z tytułu kosztów tyko między władzą o stroną, t. j. przyznać stronie od władzy lub odwrotnie zwrot kosztów w pewnej wysokości, nie zaś stronie od strony, chyba że specjalny przepis czyni wyłom w tej zasadzie. A. V. G.[7]) (74) i czechosłowackie p .a. (128 ust. 2) zawierają przepisy wyraźnie upoważniające władzę do zasądzenia w niektórych wypadkach stronie od strony kosztów postępowania. Nasze postępowanie administracyjne takiego przepisu nie zawiera i dlatego uważamy stanowienie przez władzę o kosztach przypadających stronie od strony za niedopuszczalne". Stojąc na tym stanowisku, podnosi jednak Iserzon, że władza może postanowić zwrócenie kosztów stronie z własnych funduszów oraz obciążenie drugiej strony poniesionymi przez siebie kosztami. Przy zastosowaniu tej procedury osiągnęłoby się to samo, z tą jedynie różnicą, że zwrócenie kosztów jednej stronie przez drugą nie odbywałoby się bezpośrednio, lecz przy współudziale władzy i za jej pośrednictwem. Jakkolwiek nie można nie przyznać słuszności przytoczonej wyżej argumentacji Iserzona, uzasadniającej niedopuszczalność przysądzenia przez władzę zwrotu kosztów jednej stronie przez drugą, to skoro władza przy zastosowaniu co dopiero opisanej procedury może osiągnąć to samo, wydaje się ze względów p r a k t y c z n y c h celowym uznać prawo władzy do stanowienia o kosztach przypadających jednej stronie od drugiej. Podnieść nale-

[6]) Komentarz — str. 251—252.

[7]) Austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym z 21.VII.1925 r.

ży, że niektórzy autorzy, np. Dr. Rolnicki[8]) i Dr. Supiński[9]), nie zgadzają się z poglądem Iserzona i uważają takie stanowienie władzy o zwrocie kosztów za możliwe. Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z 21.IV.1936 r.[10]) wprawdzie nie zajmował się bezpośrednio tym zagadnieniem, lecz ze sformułowania jego tezy można wywnioskować, że umieszczenie w decyzji władzy zobowiązania jednej strony do zwrotu kosztów drugiej stronie uważa za dopuszczalne. N. T. A mówi bowiem, że „odmowa przedsiębiorcy, ubiegającego się o zezwolenie wodno-prawne, do zwrotu osobie trzeciej kosztów zastępstwa adwokackiego, jest — o ile ją oparto na tym, że obowiązkiem władzy wodnej jest czuwać nad interesem prywatnym i że już z tego powodu koszty te nie mogą być uważane za usprawiedliwione — niezgodna z art. 105 ust. 3 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym".

Swiadkom i biegłym, którzy nie są funkcjonariuszami państwowymi lub samorządowymi, prócz zwrotu rzeczywistych kosztów podróży władza w myśl art. 106 przyznaje wynagrodzenie w wysokości przeciętnego ich zarobku dziennego, nie może jednak przyznać wynagrodzenia wyższego niż wynoszą diety, ustalone dla urzędników V grupy uposażenia. Funkcjonariusze zaś państwowi i samorządowi otrzymują zwrot kosztów podróży w wysokości przewidzianej dla ich podróży służbowych oraz diety w wysokości przewidzianej przez odnośne przepisy[11]). Jeżeli jednak biegły dla wydania swej opinii musiał dokonać specjalnej pracy, za którą żąda wyższego wynagrodzenia niż przeciętnego swego zarobku dziennego wzgl. wyższego niż wynoszą diety urzędnika V grupy uposażenia, wtedy wyższe to wynagrodzenie mogą samodzielnie przyznać tylko władze centralne, a więc Ministerstwa i władze im równorzędne, oraz władze II instancji, t. j. urzędy wojewódzkie i władze im równorzędne. Natomiast władze niższej instancji, np. starostwa, zarządy gminne, obowiązane są w takim przypadku żądanie biegłego wraz ze swoją opinią przesłać władzy wyższej i uzyskać zatwierdzenie tego wyższego wynagrodzenia. Władza wyższa może oczywiście bądź zatwierdzić wynagrodzenie w wysokości żądanej przez biegłego, bądź też przyznać mu wynagrodzenie niższe od żądanego, jeżeli uzna, że żądanie biegłego jest wygórowane i nie odpowiada słusznemu odszkodowaniu za jego pracę lub istniejącym ewentualnie taryfom i t. p. Nie wolno natomiast władzy przyznać biegłemu wynagrodzenia wyższego niż on sam żąda.

Swiadkom i biegłym winno być ich wynagrodzenie wypłacone bezzwłocznie po spełnieniu czynności, do kórej zostali po-

---

[8]) „Rola adwokata w postępowaniu administracyjnym" — Palestra, 1928, str. 411.

[9]) „Postępowanie administracyjne" — str. 167.

[10]) L. rej. 3408 33 i 3410/33 — ZW. Nr. 1180 A.

[11]) Rozporządzenie Rady Ministrów z 12.IX.1945 r. (Dz. Ust. poz. 228), w brzmieniu nowel z 5.IX.1946 r. (Dz. Ust., poz. 289) i z 23.V.1947 r. (Dz. Ust., poz. 208).

wołani. Jeżeli więc np. przeprowadzenie dowodu ze świadków lub biegłych odbywa się poza siedzibą władzy przez delegowanego urzędnika, urzędnik ten „uprawniony jest do zadecydowania o wynagrodzeniu i kosztach podróży świadków i biegłych oraz do ich wypłaty, kwestia bowiem udzielonych mu przez zwierzchnika uprawnień w zakersie merytorycznego rozstrzygnięcia s p r a w y jest kwestią tylko wewnętrzną danego urzędu, nie obchodzącą świadków i biegłych, jako osób poza urzędem stojących, nie powołanych do badania zakresu pełnomocnictw udzielonych delegatowi. A zatem kwestia ta nie może stanowić przeszkody do domagania się świadków i biegłych, aby spełniono wobec nich w możliwie najkrótszym czasie obowiązek b e z z w ł o c z n e j wypłaty wynagrodzenia i kosztów podróży, ustalony w ust. 4 art. 106, oczywiście, o ile delegat władzy odpowiednią kwotą rozporządza“[12]).

Koszty postępowania, które wynikły z winy strony oraz te, które spowodowane zostały czynnościami władzy, wykonanymi w toku postępowania na prośbę lub w interesie strony, jak np. koszty przesłuchania świadków i biegłych, koszty oględzin na miejscu i t. d., obciążają — jak wspomniano — stronę. Mimo to zasadą postępowania administracyjnego jest, że koszty te pokrywa władza z własnych funduszów, a obciąża nimi stronę dopiero łącznie z wydaniem decyzji. Niema bowiem w prawie o postępowaniu administracyjnym przepisu, któryby — poza przypadkami, przewidzianymi w ust. 1 art. 107— pozwalał żądać od strony wniesienia z g ó r y jakiejkolwiek sumy na poczet kosztów postępowania[13]). Obowiązek strony do zapłacenia tych kosztów powstaje dopiero z chwilą ich określenia i wymierzenia przez władzę.

Niema jednak przeszkód ustawowych, by władza zwróciła się do strony z p r o p o z y c j ą wpłacenia zaliczki na koszty postępowania, które ma być wszczęte na prośbę lub w interesie strony. Nie wolno jednak wówczas władzy wyznaczyć stronie terminu prekluzyjnego dla wniesienia takiej zaliczki, ani też zagrozić jej skutkami prawnymi w razie niewniesienia zaliczki. Z możliwości zaproponowania stronie wniesienia zaliczki powinna władza korzystać zwłaszcza wtedy, gdy nie rozporządza w danej chwili dostatecznymi kredytami na pokrycie tych kosztów z własnych funduszów, a wniesienie przez stronę zaliczki umożliwia szybsze załatwienie sprawy, co niewątpliwie zawsze leży w interesie strony. Zwrócenie się w takim przypadku do strony o wpłacenie zaliczki znajduje swe uzasadnienie w przepisie ust. 1 art. 68, nakazującym władzy załatwianie spraw bez niepotrzebnej zwłoki[14]).

Od decyzyj, dotyczących wynagrodzenia świadków i biegłych, lub zwrotu kosztów podróży, a także od decyzyj dotyczących uznania

[12]) Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnetrznych z 29.XI.1935 r. Nr. 78 (Dz. Urz. M. S. Wewn. Nr. 38, poz. 203).

[13]) Wyrok N. T. A. z 25.I.1937 r. L. rej. 8659 34 — ZW. Nr. 1299 A.

[14]) Patrz okólnik przytoczony w uwadze 12).

innych usprawiedliwionych warunkami kosztów postępowania (ust. 3 art. 105), nie ma odwołania. Decyzje te są więc ostateczne w toku instancji administracyjnych i służy na nie tylko skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Mimo, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje — jak wspomniano — zasada, że władza wykłada koszty postępowania, a obciąża nimi stronę dopiero łącznie z wydaniem decyzji, poszczególne przepisy ustawowe przewidują niejednokrotnie, że pewne opłaty lub należności muszą być przez stronę uiszczane z góry, jak np. opłaty skarbowe od podań[15]), lub od różnych wyciągów z akt stanu cywilnego[16]). Jeżeli strona takiej z góry płatnej opłaty nie wniesie lub też wniesie ją w niedostatecznej wysokości, władza musi jej wyznaczyć termin od 7 do 14 dni dla uiszczenia należnej sumy. Wyznaczenie tego terminu jest obowiązkiem władzy i dopiero po bezskutecznym jego upływie wolno władzy w myśl ust. 1 art. 107 bądź to zwrócić stronie podanie bez załatwienia, bądź też zaniechać czynności uzależnionej od opłaty.

Mimo niewniesienia należnej opłaty władza obowiązana jest jednak załatwić podanie, jeżeli za niezwłocznym jego załatwieniem przemawiają względy publiczne lub wzgląd na poważny interes strony, dalej jeżeli podanie wniesione zostało przez osobę zamieszkałą za granicą bez pośrednictwa konsulatu polskiego, wreszcie jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której ustawiony jest termin prekluzyjny. W tych trzech przypadkach ust. 2 art. 107 nakazuje władzy załatwić podanie, chociażby płatna z góry opłata nie została przez stronę wniesiona. Nie wolno więc władzy np. zwrócić stronie lub zaniechać rozpoznania podania odwoławczego z tego jedynie powodu, że strona podanie to wniosła bez znaczków skarbowych i znaczków tych nie nadesłała w wyznaczonym jej terminie, ponieważ dla wniesienia odwołania prawo o postępowaniu administracyjnym przewiduje termin prekluzyjny. Również nie wolno władzy pozostawić bez odpowiedzi podania osoby zamieszkałej za granicą, wniesionego bez pośrednictwa konsulatu, lecz obowiązana jest odpowiedź na takie podanie przesłać właściwemu konsulatowi polskiemu, który ją doręcza stronie za uprzednim pobraniem opłaty konsularnej.

Wszelkie opłaty i należności oraz koszty postępowania, niezapłacone przez stronę w terminie wyznaczonym, ściąga się przymusowo w drodze administracyjnej wraz z kosztami egzekucyjnymi w sposób przewidziany w przepisach o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych[17]).

Strony, których ubóstwo zostało przez władzę stwierdzone, mogą być przez nią całkowicie lub częściowo zwolnione od opłat, należno-

[15]) Art. 152 ustawy o opłatach stemplowych (poz. 404 Dz. Ust. z 1935 r.).
[16]) Art. 4 ust. 4 dekretu o opłacie skarbowej (poz. 107 Dz. Ust. z 1947 r.).
[17]) Dekret z 28.I.1947 r. (Dz. Ust., poz. 84).

ści i innych kosztów postępowania. Chcąc uzyskać takie zwolnienie, strona powinna przedstawić t. zw. świadectwo ubóstwa, wydane przez właściwy zarząd gminny. Władza może jednak zrezygnować ze złożenia takiego świadectwa, jeżeli fakt ubóstwa strony został już przez władzę stwierdzony w inny sposób, np. w toczącym się postępowaniu w innej sprawie, lub jeżeli fakt ten jest władzy notorycznie znany. Przyznając stronie w takim przypadku zwolnienie od opłat i kosztów postępowania, referent sprawy powinien w aktach zrobić odpowiednią adnotację (art. 21).

T. S.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 14.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr 53. poz. 286) wprowadzona została w Rzeszowie publiczna gospodarka lokalami.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11.VII.1947 r., wydane w porozumieniu z Ministram Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych (Dz. Ust. Nr. 54, poz. 294), ustala obowiązek poddania się szczepieniu ochronnemu przeciwko durowi brzusznemu dla wszystkich osób od 5 do 60 lat. Przymusowemu szczepieniu, którego termin wyznacza wojewódzka władza administracji ogólnej, nie podlegają tylko osoby, które w ciągu ostatnich 5 lat przed terminem szczepienia przebyły dur brzuszny, dalej te, które w okresie 6 miesięcy przed tym terminem były szczepione, wreszcie te, których stan zdrowia nie pozwala na szczepienie. Szczepienia są bezpłatne.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 9.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 55, poz. 296) wprowadza dla niektórych gospodarstw rolnych obowiązek uiszczenia należności podatku gruntowego za rok 1947 w ziemiopłodach, a mianowicie: gospodarstwa rolne o przeciętnej przychodowości od 40—60 q żyta uiszczają należność podatku gruntowego przypadającą na 1.XI.1947 r. w połowie w ziemiopłodach, a w połowie gotówką; gospodarstwa o przeciętnej przychodowości ponad 60 q żyta uiszczają tę należność całkowicie w ziemiopłodach; gospodarstwa, które nie uiściły podatku gruntowego za rok 1946 do dnia 1.IX.1947 r. lub nie uiściły zaliczki na ten podatek za rok 1947 do dnia 15.IX.1947 r., uiszczają w ziemiopłodach — połowę należności podatku płatną do 1.XI.1947 r., o ile są to gospodarstwa o przeciętnej dochodowości, do 40 q żyta, zaś całą należność płatną do 1.XI.1947 r., o ile są to gospodarstwa o przeciętnej przychodowości 40—60 q żyta, wreszcie cały podatek gruntowy za rok 1947, o ile są to gospodarstwa o przeciętnej przychodowości ponad 60 q żyta. Te ostatnie gospodarstwa płacą więc w ziemiopłodach także zaliczkę na podatek gruntowy za rok 1947, płatną do 15 maja r. b. (rozporz. z 21.IV.1947 r. — Dz. Ust., poz. 174). Podatek gruntowy, który w myśl powyższych zasad płatny jest w ziemiopłodach, nie-

może być uiszczony w gotówce, a ewentualnie dokonane już wpłaty podlegają zwrotowi lub zaliczeniu na przyszłe należności podatnika. Pewne ulgi rozporządzenie przyznaje gospodarstwom powstałym z parcelacji na podstawie dekretu o reformie rolnej z 1944 r. Płacą one mianowicie w ziemiopłodach tylko różnicę między przypadającym od nich podatkiem w ziemiopłodach a tą ilością ziemiopłodów, którą dostarczyły tytułem ceny za ziemię. Ta sama zasada obowiązuje w stosunku do gospodarstw, które uiściły w ziemiopłodach publiczno-prawne należności na rzecz Skarbu Państwa, przypadające na rok 1947, a także w stosunku do gospodarstw na obszarze Ziem Odzyskanych, które uregulowały w ziemiopłodach należności z tytułu kredytowej akcji siewnej. Celem przeprowadzenia poboru podatku gruntowego w ziemiopłodach i ich magazynowania Minister Aprowizacji uprawniony został do powołania specjalnego pełnomocnika rządowego. Powołani na jego wniosek wojewódzcy i powiatowi pełnomocnicy podlegają wojewodom.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.VII.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 55, poz. 297) wprowadza publiczną gospodarkę lokalami w szeregu gmin wiejskich województwa śląskiego, wymienionych w tym rozporządzeniu. Zaznaczyć należy, że w miastach i osiedlach podmiejskich województwa śląskiego gospodarka ta wprowadzona już została rozporządzeniem z 31.X.1946 r. (Dz. Ust. Nr. 64, poz. 359).

W Nr. 58 Dziennika Ustaw (poz. 313) ogłoszona została ustawa o państwowym planie inwestycyjnym na rok 1947. Plan ten ustala ogólną wartość inwestycji na sumę 89.833.621.000 zł. W sumie tej mieści się rezerwa na wypadek klęsk żywiołowych w wysokości 100 milionów zł. oraz ogólna rezerwa w wysokości 260 milionów zł. Na cele inwestycyjne przeznacza się z funduszów państwowych 78.888.800.000 zł., reszta, t. j. 10.944.821.000 zł., przypada na środki własne inwestorów.

Dekret z 5.IX.1947 r. (Dz. Ust. Nr. 59, poz. 319) podwyższa sumę wkładów na książeczki oszczędnościowe komunalnych kas oszczędności wolną od zajęcia z 2.500 do 25.000 zł., zaś sumę należności tych kas, która może być ściągnięta w trybie administracyjnym, z 1.000 na 10.000 zł.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa" Nr. 17 i 18 (za wrzesień br.).

Nr. 17 „Rady Narodowej" otwiera omówienie rozporządzenia Ministra Oświaty z 21 lipca br. w sprawie doboru kandydatów do studiów w szkołach wyższych pt. „Czynnik społeczny w Komisjach kwalifikacyjnych na wyższe uczelnie". Następnie Adam Zalewski omawia organizację Rady Narodowej Polaków we Francji, Aleksander Stolarski podaje szczegółowe informacje o ulgach w podatku gruntowym, na jakie liczyć mogą repatrianci na terenach Ziem Odzyskanych. Halina Kurkowska zaś w artykule „Rady Narodowe wobec nowego roku szkolnego" wskazuje na obowiązki Rad Narodowych w dziedzinie szkolnictwa. Ponadto w związku z rozpoczęciem nowego roku szkolnego umieszczono w numerze przegląd prac Rad Narodowych w szeregu miast i powiatów w dziedzinie szkolnictwa. W numerze tym otworzono nowy dział „poradnik radnego", w którym według zapowiedzi redakcji omawiane będą aktualne zagadnienia, z jakimi spotkać się mogą członkowie rad w swojej pracy. W „dziale urzędowym" podano do wiadomości szereg komunikatów Biura Rad Narodowych Rady Państwa.

Nr. 18 zawiera między innymi artykuł Dr. Mariana Gajewskiego „Wzrokowe wrażenia samorządowca w Anglii", w którym autor dzieli się swoimi obserwacjami komunikacji ulicznej w Londynie, zewnętrznego wyglądu miast, budownictwa mieszkaniowego i t. p. W artykule „Prowadzenie procesów cywilnych przeciwko nieobecnym" Włodzimierz Hoffman-Delbor omawia tryb wyznaczania kuratora dla osób nieobecnych, w celu umożliwienia prowadzenia przeciw tym osobom procesów cywilnych, tak często koniecznych dla uporządkowania zawikłanych wskutek wojny stosunków prawnych. Wymienić również należy artykuł Antoniego Maszczyka „Zakłady Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Samorządowego". Numer zawiera jak zwykle kronikę z działalności Rad Narodowych. W nowoutworzonym dziale „poradnik radnego" omówiono szereg aktualnych zagadnień, odnoszących się do gromad. Dział porad prawnych i dział urzędowy (komu-

nikaty Biura rad narodowych Rady Państwa) dopełniają całości numeru.

„Gmina“ (dwutygodnik — Warszawa, ul. Polna 28, II p.) Nr 13/14 za sierpień br.

Numer zawiera szereg artykułów omawiających aktualne zagadnienia gminne. Między innym. zwrócić uwagę należy na artykuł poświęcony omówieniu zadań związków samorządowych w świetle dekretu o zobowiązaniach podatkowych, dalej na omówienie sprawy ochrony przeciwpożarowej lasów oraz na artykuł o współpracy pracowników gminnych w dziedzinie ubezpieczeń rolniczych.

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy“ Nr. 8 za sierpień br.

Numer otwiera artykuł „Ruch zawodowy sądownictwa“, (Po krajowym zjeździe Zw. Zaw. Prac. sądowych i prokuratorskich), omawiający te momenty w ruchu zawodowym pracowników wymiaru sprawiedliwości, które odróżniają go całkowicie od życia korporacyjnego terenu sądowniczego w Polsce przedwrześniowej, a to zarówno w dziedzinie organizacyjnej, jak i pod kątem widzenia społeczno-politycznym.

Z dalszych artykułów, umieszczonych w numerze, wymienić należy artykuł Dr. Seweryna Szera „Nowe prawo rzeczowe“, Dr. Wiktora Kornatowskiego „Prawa obywatelskie dawniej i dziś“, wywodzący, że obecnie granice indywidualnych uprawnień obywatelskich widzimy nie tam, gdzie zaczynają się prawa innych jednostek, lecz tam, gdzie wytyczenie owych granic nakazuje każdorazowy interes społeczny, dalej artykuł Dr. Tadeusza Cypriana i Jerzego Sawickiego „Czarny rynek jako przestępstwo wojenne i kolaboracji“ i Jerzego Ignatowicza — „Umowa najmu lokali w świetle przepisów o kwaterunku“. Poza tym numer podaje głosy dyskusyjne w sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości, odpowiedzi prawne Departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, dział recenzji, fragmenty przemówień sejmowych posłów Grossa i Jodłowskiego, poświęcone zagadnieniom prawa i wymiaru sprawiedliwości, oraz kronikę i przegląd czasopism prawniczych.

Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych Nr. 7-8 (Instytut Prawa Publicznego — Poznań).

Na bogatą treść tego numeru składają się następujące artykuły: Józef Radzicki — „Samorząd Wojewódzki w Wielkopolsce — jego działalność i założenia na przyszłość“, Dr. Alfons Klafkowski — „Podstawy prawne wysiedlania ludności niemieckiej z Polski“, Stanisław Szpytko „Wymiar podatków samorządowych“ (od nieruchomości i od lokali), Halina Kurowska „Kilka uwag o postępowaniu przymusowym w administracji“, Wawrzyniec Gaertner „Regulaminy porządkowe dla zarobkowego przewoźnictwa osób na ulicach i placach“, Feliks Dropiński „Zbiórki publiczne“ oraz Stanisław Pień

kowski „Ruchy narodowościowe na Mazurach". Ponadto zeszyt zawiera dział bibliografii i porad prawnych.

„Państwo i Prawo" Nr. 9 za wrzesień br.

Z artykułów umieszczonych w tym numerze wymienić należy artykuł prof. Dr. Stefana Rozmaryna „Podatek i prawo", w którym autor podnosząc ogólność jako cechę podatku i podkreślając. że ogólność ta jest zarazem podstawą legalności podatku, wywodzi, że podatek jest związany z prawem, niekoniecznie jednak z poszczególną ustawą. Dziś bowiem mamy do czynienia z przedsiębiorstwami państwowymi, których daniny są nazywane nadal podatkami, jakkolwiek chodzi tu o operacje budżetowe w ramach własności państwowej, nie zaś o ingerencję państwa we własność prywatnych gospodarzy. Ta kategoria „podatków" winna być zgodna z prawem, niekoniecznie natomiast oparta o akt ustawodawczy. W zakończeniu autor daje definicję podatku, obejmującą zarówno wpłaty przedsiębiorstw państwowych, jak i wpłaty innych podatników, t. j. podatki w znaczeniu dotychczasowym.

Jerzy Mayzel w artykule „Klauzula największego uprzywilejowania" omawia bliżej to pojęcie. Klauzula ta miewa różne formy. Łączy się ona też z zagadnieniem kwot, które mogą być wwożone lub wywożone oraz z zagadnieniem ograniczeń dewizowych. Autor wskazuje na wpływ, jaki w omawianej dziedzinie wywiera wprowadzenie państwowego monopolu handlu zagranicznego lub bezpośredniej kontroli rządowej tego handlu.

Ponadto numer zawiera między innymi artykuły: Seweryna Szera „Ciężary realne według polskiego prawa rzeczowego" i Jerzego Sawickiego „Zbrodnie przeciw ludzkości a przestępstwa prawa pospolitego". Numer zawiera również, jak zwykle, dodatek cywilistyczny oraz kryminologiczny.

Życie Gospodarcze (Katowice) Nr. 16 (1-15 września br.).

Numer zawiera szereg artykułów, dotyczących problemów gospodarczych. Wymienić należy artykuł Marcina Głąbi „Ustawodawstwo o podatkach i finansach komunalnych", omawiający postanowienia odnośnych dekretów z 20 marca 1946 r. i wydanych do nich przepisów wykonawczych, tudzież artykuł Mariana Szefera „Uwagi o budownictwie mieszkaniowym", w którym autor omawia stosunki na rynku materiałów budowlanych i zwraca uwagę na konieczność przestudiowania i przedyskutowania sprawy finansowania ruchu budowlanego. Autor omawia przy tym niektóre projekty w tej dziedzinie.

Przegląd Administracyjny Nr. 7/8 za lipiec i sierpień br.

Numer zawiera m. in. artykuły następujące: Adam Gajda — Postępowanie administracyjne w sprawach o pozbawienie obywatelstwa osób narodowości niemieckiej, Dr. Stanisław Kipta — Dorobek ustawodawczy w zakresie prawa cywilnego, Stanisław Duszniak — Ograniczenia alienacyjne w prawie rzeczo-

wym. Adam Mizia — Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Inż. Roman Pieńkowski — Gospodarka przestrzenna a planowe zagospodarowanie miast na Ziemiach Odzyskanych, Wacław de Laveaux — O roli miast (dokończenie), Dr. Aleksander Schnitzel — Przepisy organizacyjne dla Biur Zarządów Związków Samorządowych, oraz Adam Gajda — Myśli Modrzewskiego o sprawiedliwości społecznej (dokończenie).

„Gaz, woda i technika sanitarna".

Ukazał się Nr. 9 za wrzesień br. i zawiera szereg fachowych artykułów z zakresu gazownictwa i wodociągów. Poza artykułami fachowymi zwrócić należy uwagę na interesujący artykuł Inż. Henryka Janczewskiego „Rola kanałów w powstaniu warszawskim".

„Społem" (dwutygodnik — pismo ruchu spółdzielczego). Redakcja i Administracja: Warszawa, ul. Kopernika 30.

Na dzień 28 września br., jako „dzień spółdzielczości", ukazał się specjalny zeszyt (Nr. 18) „Społem" o bogatej treści, poświęconej wszechstronnemu omówieniu doniosłej roli, jaka przypada spółdzielczości w naszym życiu gospodarczym. Bardzo staranna szata zewnętrzna i liczne ilustracje dopełniają całości numeru.

Przegląd notarialny (Redakcja: Warszawa, ul. Kapucyńska 6 m. 12).

Ukazał się Nr. 9 10 za wrzesień — październik br.

Wiadomości statystyczne Gł. Urzędu Statystycznego.

Ukazały się Nr. 10—15 za okres od 20 maja do 20 lipca br. oraz zeszyt specjalny z czerwca br., podający dane statystyczne co do obrotów towarowych Polski z zagranicą w latach 1945 i 1946.

Opiekun społeczny — miesięcznik wydawany przez Zarząd Miejski m. Warszawy.

Ukazał się Nr. 7 8 za lipiec — sierpień br. W numerze tym zwrócić uwagę należy na interesujący artykuł Ireny Surmackiej „Publiczna gospodarka mieszkaniami a grupy społeczno-zawodowe", w którym autorka wskazuje na proces degradacji, jakiemu z racji publicznej gospodarki mieszkaniami podlegają niektóre wartościowe dla Państwa grupy społeczno-zawodowe. Ponadto wymienić należy również artykuł Stefana Zgrzembskiego „Współdziałanie sądu i władz administracyjnych na polu opieki społecznej nad dzieckiem".

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

Kosmala Tadeusz. Krótki zarys wiadomości z zakresu ewidencji i kontroli ruchu ludności (z wzorami wypełnionych zgłoszeń i kart meldunkowych). Warszawa 1947 r. — wydawnictwo Komitetu redakcyjnego „Przepisów z zakresu prawa administracyjnego" (80 str.).

W zakresie wykonywania przez ludność obowiązków meldunkowych przepisy wyznaczyły właścicielom domów, kierownikom hoteli

i t. p. zakładów oraz osobom ich zastępującym (prowadzącym meldunki, sołtysom) bardzo poważną rolę. Dla dokładnego wypełniania jej osoby te uzyskały pewne uprawnienia i przyjęły zarazem pewne obowiązki. Rola ta nie zawsze jest w sposób właściwy wypełniana. Przyczyny tego stanu rzeczy należy szukać przede wszystkim w nieznajomości podstawowych przepisów, dotyczących ewidencji i kontroli ruchu ludności oraz sposobu jej prowadzenia.

Praca powyższa, podająca szereg wyjaśnień i praktycznych wskazówek, a także wzory odnośnych zgłoszeń i kart meldunkowych, z zaznaczeniem, jak powinny być wypełnione, ma na celu uprzystępnić interesowanym osobom przepisy dotyczące meldunków i ułatwić rozwiązanie różnych trudności, jakie w praktyce mogą się w tej dziedzinie nasuwać. Wydawnictwo bardzo pożyteczne.

Lech Grabowski — Ustawa o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym. (Tekst — komentarz—przepisy związkowe). Poznań 1947 r. Księgarnia Wł. Wilaka. (68 str.).

Broszura zawiera tekst ustawy z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym, rozporządzenie Rady Pastwa z dnia 13 czerwca 1947 r. w sprawie powołania i organizacji Społecznych Komisji Kontroli Cen, Regulamin Społecznych Komisji Kontroli Cen, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1947 r. o organizacji i zakresie działania komisji cennikowych, wyciąg z rozporządzenia Rady Państwa z dnia 18 czerwca 1947 r. o Komisji Specjalnej oraz wyciąg z przepisów o postępowaniu doraźnym.

Teksty uzupełnia szczegółowy komentarz adw. L. Grabowskiego.

Problemy regionalne osadnictwa rolniczego.

Zeszyt IV wydawnictw III Sesji rady naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych. Kraków, pl. Szczepański 5, Biuro Studiów osadniczo-przesiedleńczych. (97 str.).

Zeszyt obejmuje referaty objęte wspólnym tytułem „Porównanie stanu osadnictwa rolniczego na Ziemiach Odzyskanych z planem regionalnym przesiedlenia, wysuniętym przez Radę Naukową dla zagadnień Ziem Odzyskanych“, uwzględniające w szczególności Śląsk Opolski, Ziemię Lubuską, Pomorze Zachodnie, Województwo Gdańskie oraz Okręg Mazurski.

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH.

„Public Administration", organ Instytutu Administracji Publicznej w Londynie, należy do najpoważniejszych angielskich periodyków fachowych z dziedziny administracji publicznej. Instytut ten powstał w 1922 r. z inicjatywy grupy wyższych urzędników administracyjnych, odczuwających potrzebę stworzenia wspólnej platformy dla wszystkich zainteresowanych w pogłębianiu wiedzy i doskonaleniu umiejętności administracyjnych. Jest to dobrowolne stowarzyszenie, którego celem jest popularyzowanie wśród członków wiadomości o administracji rządowej i samorządowej, przeprowadzanie badań na tym polu oraz inicjowanie akcyj doszkalających. Władzami stowarzyszenia są: prezes, (obecnie Sir John Anderson), 7-miu wiceprezesów, rada złożona z 29 członków, zarządu (przewodniczący, jego zastępca, skarbnik i jego pomocnik), dyrektor (obecnie Mr. George Lach), sekretarz i redaktor kwartalnika „Public Administration". Ponadto czynne są komisje: finansowa i ogólna, badań, programowa, członkowska, wydawnicza i biblioteczna. Ze sprawozdania za 1946 r. wynika, że obecnie w programie komisji badań figurują następujące zagadnienia: rekrutacja, selekcja, szkolenie, sprawozdawczość w służbie publicznej, selekcja przy awansach, finanse administracji mieszkaniowej, administracja szpitalna i system komisyjny w administracji samorządowej. Komisja programowa urządza odczyty połączone z dyskusją na aktualne tematy, interesujące członków. Np. w jesieni 1946 r. jednym z prelegentów był znany polityk brytyjski Herbert Morrison (Lord President of the Council) na temat planowania ekonomicznego. Dr. W. A. Robson wygłosł szereg referatów o nowoczesnych aspektach administracji publicznej. W różnych ośrodkach W. Brytanii odbywały się konferencje dyskusyjne (np. w Oxfordzie o biurokracji (Sir Cecil Carr) i wolności jednostki (Lord Lindsay of Birker).

Działalność instytutu opiera się w pewnym stopniu na aktywności grup regionalnych, (których na terenie W Brytanii jest dziewięć) i grup zamorskich (w Australii — cztery grupy, Południ. Rodezja).

Na członków składają się przeważnie urzędnicy najwyższej klasy, zwanej tam „administracyjną" oraz wyżsi urzędnicy admini-

stracji samorządowej. Tym tłumaczy się stosunkowo nieduża liczba członków. W 1946 r. Instytut posiadał 2.450 członków, w tym 840 z krajów zamorskich. Na liście członków można znaleźć szereg znanych powszechnie osobistości brytyjskich, jak: Sir John Anderson, prof. dr. Finer, Sir Warren Fisher, lord Beveridge, prof. Laski i t. p.

Kwartalnik „Public Administration" zawiera artykuły wybitniejszych znawców różnych dziedzin administracji publicznej, przy czym obok zagadnień, odnoszących się wyłącznie do terenu W. Brytanii, od czasu do czasu informuje czytelników o rozwoju administracji w innych państwach. Na przestrzeni od 1923 r. pojawiły się w tym czasopiśmie dwa artykuły dotyczące Polski, a mianowicie jeden o polskiej pragmatyce urzędniczej z 1922 r., a drugi — w czasie ostatniej wojny — o rozwoju życia gospodarczego Polski w okresie 1918—1939 ze szczególnym uwzględnieniem trudności, z jakimi musiał zmagać się aparat państwowy w realizacji programu wskrzeszonego państwa.

W letnim numerze br. znajdują się następujące artykuły: „Charakterystyka pracy Komisji Służby Cywilnej w ostatnim okresie", „Przejściowy okres w służbie cywilnej w Stanach Zjednoczonych", „Amerykańska administracja rządowa w 1946 r.", „Uwagi o kierowniku administracyjnym — jego rola i metody", „Samorządowy podatek dochodowy", oraz „Wykresy organizacyjne i listy obowiązków służbowych". Ponadto są tam recenzje o 12 książkach.

Na szczególną uwagę polskiego czytelnika zasługuje przede wszystkim pierwszy z artykułów (Fryderyka Milnera), zawierający zwięzłą informację o zakresie działania mało u nas znanej Komisji Służby Cywilnej i o jej tendencjach rozwojowych w okresie powojennym.

Komisja służby cywilnej w Londynie będzie obchodziła za 7 lat setną rocznicę powołania jej do życia. Powołanie komisji miało na celu położenie kresu rozwielmożnionemu w połowie 19 wieku protekcjonizmowi i przekupstwu przy rozdawnictwie posad państwowych. Do jej zadań należy ocena kwalifikacyj kandydatów na stanowiska w państwowej służbie cywilnej. Bez zaświadczenia komisji, stwierdzającego, że kandydat nadaje się do służby, zasadniczo żaden urząd państwowy nie może nikogo przyjąć na stanowisko etatowe. Brytyjczycy są dumni z reformy dokonanej w 1855 r., kiedy to szkodliwa prywata przy dobieraniu urzędników została usunięta na rzecz zasady jawnego współzawodnictwa i obiektywnej oceny kwalifikacyj kandydatów. Wysoki poziom sprawności urzędników brytyjskich, wypróbowany w czasie pokoju i wojny zawdzięczają Brytyjczycy m. in. ustanowieniu komisji służby cywilnej, jako centralnego sita, oddzielającego obiektywnie ziarna od kąkolu. Nieprotegowany kandydat ma jednakowe szanse z uprzywilejowanymi. Poszczególne resorty ministerialne mogą sobie dobierać pracowników na wakujące stanowiska jedynie spośród kandydatów zakwalifikowanych przez

komisję, co z reguły następuje na podstawie egzaminu przeprowadzonego w drodze konkursu.

Komisja składa się z 3-ch komisarzy. Z ich stanowiskiem łączy się całkowita niezależność w działaniu w ramach przepisów wydanych przez Skarb (Treasury), do którego zakresu działania, obok agend budżetowych, należą również sprawy osobowe i organizacyjne całej administracji rządowej. Komisja wykonuje swe czynności przy pomocy licznego zastępu specjalistów. O wydajności ich pracy świadczy choć ażby fakt, że w 1946 r. Komisja przeegzaminowała 150.000 kandydatów. Jej historia jest pouczającym materiałem dla każdego interesującego się systemami doboru pracowników administracji rządowej nie tylko w W. Brytanii, ale i innych krajach anglo-saskich.

W czasie ostatniej wojny działalność komisji była zawieszona z uwagi na konieczność ujęcia gospodarki materiałem ludzkim w jeden totalny plan, realizowany konsekwentnie przez Ministerstwo Pracy. Po wojnie komisja przejmuje stopniowo swe dawniejsze funkcje, choć pełne rozwinięcie jej działalności przewiduje się dopiero na 1948 rok. Posiadając bogate doświadczenie z przeszłości i dostosowując się do wymagań współczesnych komisarze komisji postarali się ostatnio o usprawnienie funkcjonowania jej aparatu. Ulepszono metody stwierdzania kwalifikacyj kandydatów (wrodzone zdolności, doświadczenie zawodowe i t. p.), wprowadzono wstępną konferencję informacyjną z kandydatami (interwiew), polegającą na nieformalnej rozmowie dla uzyskania elementarnych danych, potrzebnych w pierwszym stadium selekcji. Charakterystyczną cechą ewolucji w metodach pracy komisji jest nadto uproszczenie postępowania z ogłoszeniem wyników, dalsza centralizacja rekrutacji kandydatów do służby państwowej, oraz zwiększenie ilości terminów na egzaminy w ciągu roku.

Jan Kościołek

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Podatki komunalne.

1. Czy gospodarstwo nie produkujące zboża, jak np. gospodarstwo warzywne, obowiązane jest w myśl Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r. do uiszczenia podatku gruntowego w życie i, wobec nieposiadania żyta własnej produkcji, do nabycia tegoż od innych osób, a jeżeli takim obowiązkiem nie może być obciążone, to, czy wymiar podatku pomimo to powinien być ustalony w życie i przeliczony na gotówkę po cenach rynkowych?

W myśl Rozp. Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r. (Dz. Ust. Nr. 55, poz. 296, 1947 r.) obowiązek uszczenia podatku gruntowego w życie ciąży na „gospodarstwach rolnych" o określonej w tym przepisie „przeciętnej przychodowości żyta". Sformułowanie takie rzeczywiście na pierwszy rzut oka nasunąć może przypuszczenie, że obowiązkiem tym są obciążone tylko gospodarstwa rolne w ścisłym znaczeniu tego określenia, t. j. gospodarstwa, eksploatujące grunty pod uprawę rolną, a ponadto produkujące żyto w rozmiarach, przynoszących określony w przepisie dochód. Wszelkie inne grunty, nie stosujące uprawy rolnej, a nawet stosujące tę uprawę, lecz nie produkujące żyta w określonej ilości, od obowiązku tego byłyby wolne. Interpretacja taka jednak jest błędna, gdyż przeocza, że terminy, użyte w tym Rozp. Rady Ministrów winny być tłumaczone w sensie nadanym im w Dekrecie z dn. 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. Ust. Nr. 40, poz. 198, 1947 r.) i rozporządzeniach wykonawczych do tego Dekretu wydanych, a w szczególności Rozp. Ministrów Adm. Publ. i Ziem Odzyskanych z dnia 20 maja 1947 r. (Dz. Ust. Nr. 45, poz. 232, 1947 r.) oraz z dnia 20 czerwca 1947 r. (Dz. Ust. Nr. 51, poz. 258, 1947 r.).

Omawiane Rozp. Rady Ministrów, oparte na Ustawie z dnia 3 czerwca 1947 r. o nadzorze nad wymiarem i poborem podatku gruntowego (Dz. Ust. Nr. 43, poz. 224, 1947 r.) stanowi tylko uzupełnienie i częściową zmianę norm w tych zasadniczych przepisach ustalonych. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 Dekretu z dnia 20 marca 1946 r. „za gospodarstwa rolne w rozumieniu niniejszego dekretu (i rozporządzeń wykonawczych do niego wydanych — przypisek mój) uważa się ogólny obszar gruntów, położonych w jednej gminie, a nale-

żących bądź do jednej osoby (fizycznej lub prawnej), bądź do małżonków sądownie nierozłączonych i ich dzieci niepełnoletnich, bądź do dwu lub więcej osób (fizycznych lub prawnych) w częściach ułamkowych". Jak wynika z tej definicji pod pojęcie to podpadają wszelkie grunty, niezależnie od tego, czy ich eksploatacja oparta jest na uprawie rolnej, czy też jakiejkolwiekbądź innej, a więc ogrodniczej, leśnej, hodowlanej i t. p. Wszystkie te grunty podlegają opodatkowaniu podatkiem gruntowym, przy czym dla określenia wymiaru ustala się teoretyczny przeciętny dochód z 1 ha w kwintalach żyta (norma podstawowa). Dochód ten służy za podstawę do określenia podatku zarówno dla gospodarstw rolnych w ścisłym tego słowa znaczeniu nawet wówczas, kiedy one nie produkują żyta, jak i dla wszelkich innych gruntów eksploatowanych jako łąki, pastwiska, lasy, stawy rybne i t. p. Ponieważ do czasu wydania Rozp. Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r. podatek gruntowy był obliczany tylko w gotówce, ustalony w kwintalach żyta wymiar podatkowy był przeliczany na pieniądze według cen, określonych również w cytowanym Rozp. Ministra Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 20 maja 1947 r. Cyt. Rozp. Rady Ministrów wprowadziło w tych przepisach zmianę, polegającą na tym, iż wymiar podatku gruntowego, ustalony w życie według zasad, wskazanych w Dekrecie z dnia 20 marca 1946 r. i rozp. wykonawczych do niego wydanych, jest pobierany od gospodarstw o większej dochodowości lub niewywiązujących się należycie ze swych zobowiązań podatkowych w ziemiopłodach, w zasadzie w życie. Główny pełnomocnik urzędowy dla spraw podatku gruntowego może jednak określić (art. 8 cyt. rozp.) warunki uiszczenia tego podatku w innych ziemiopłodach, a mianowicie w pszenicy lub jęczmieniu zamiast żyta, a nawet ustalić te kategorie płatników, które będą uprawnione do uiszczania przypadającego od nich podatku gruntowego w życie w przeliczeniu na gotówkę na warunkach przez niego wskazanych. Wprawdzie rozporządzenie to jeszcze nie zostało wydane, niewątpliwie jednak ukaże się w najbliższym czasie i ustali warunki, w jakich podatnicy, nie produkujący żyta, będą mogli uiścić wymierzony im podatek gruntowy bądź w pszenicy lub jęczmieniu, bądź też nawet w gotówce.

Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że obowiązek uiszczenia podatku gruntowego w ziemiopłodach ciąży na wszelkich rodzajach użytkowania gruntów w wypadkach, przewidzianych w Rozp. Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1947 r., a więc i na gospodarstwach, nieprodukujących żyta i narazie, do czasu ewentualnego wydania przez Głównego pełnomocnika rządowego dla spraw podatku gruntowego przepisów regulujących możność uiszczenia tego podatku w gotówce lub innych ziemiopłodach, podatek ten winien być uiszczany w życie*).

Józef Kliński, adw.

*) Porówn. „Zagadnienia z zakresu podatków komunalnych". J. Kliński. „Gazeta Administracji" Nr. 7—8, 1947 r., str. 405.

2. Czy § 1 rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 10.V.1947 r. o właściwości organów wykonawczych związków samorządu terytorialnego w zakresie odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu zobowiązań podatkowych (poz. 212 Dz. Ust.) ma zastosowanie do podatku gruntowego?

Rozporządzenie z 10.V.1947 r. (poz. 212 Dz. Ust.) ustalające, że do odraczania i rozkładania na raty należności, przypadających na rzecz związków samorządu terytorialnego z tytułu z o b o w i ą z a ń p o d a t k o w y c h, właściwe są organy wykonawcze tych związków (każdy w zakresie wymierzonych przez siebie podatków i t. d.), jest rozporządzeniem wykonawczym do dekretu o zobowiązaniach podatkowych (poz. 173 Dz. Ust. z 1946 r.), opartym na ust. 2 art. 26 tego dekretu. Dekret ten stwierdza zaś w art. 1, że zobowiązanie podatkowe wynika albo bezpośrednio z ustawy, albo z decyzji władzy opartej na ustawie, oraz że poszczególne ustawy określają podmiot przedmiot, podstawę opodatkowania, treść obowiązku podatkowego i termin wykonania tego obowiązku. Taką właśnie normą ustawową, w całym szeregu ustaw podatkowych, jest także dekret z 20.III.1946 r. o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz. Ust. z 1947 r.). Dekret ten między innymi przewiduje pobieranie na rzecz związków samorządu terytorialnego także podatku gruntowego. Skoro więc dekret o podatkach komunalnych, na mocy którego pobierany jest podatek gruntowy, jest jedną z tych norm ustawowych, o których mówi dekret o zobowiązaniach podatkowych, to tym samym wydane do tegoż dekretu rozporządzenie wykonawcze z 10.V.1947 r. (poz. 212 Dz. Ust.) musi mieć zastosowanie do podatku gruntowego.

3. Czy płatnik podatku gruntowego, który uzyskał odroczenie tego podatku za rok 1947 lub też zaliczki na ten podatek za rok 1947 poza termin, określony w ust. 1 § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 9.VII.1947 r. o obowiązku uiszczenia przez niektóre gospodarstwa rolne podatku gruntowego w ziemiopłodach (poz. 296 Dz. Ust.), winien uiścić podatek gruntowy za rok 1947 według zasad ustalonych w § 4, czy też według zasad określonych w § 3 tego rozporządzenia?

Rozporządzenie z 9.VII.1947 r. przewiduje w ust. 1 § 4, że gospodarstwa rolne, które do 1.IX.1947 r. **nie uiściły** podatku gruntowego za rok 1946 lub też do 15.IX.1947 r. **nie uiściły** zaliczki na ten podatek za rok 1947, obowiązane są podatek gruntowy za rok 1947 uiścić w ziemiopłodach w wyższych normach niż gospodarstwa, które wywiązały się ze swego obowiązku podatkowego do wspomnianych wyżej terminów. Z takiego ujęcia przepisów ust. 1 § 4, a w szczególności z tego, że paragraf ten **odroczył** dla wszystkich płatników **jednolicie** termin płatności wspomnianych rat podatku gruntowego, wynika, że obowiązek uiszczenia tych wyższych norm, określonych w pkt. a), b) i c) tegoż paragrafu, uzależniony jest **wyłącznie od faktu** nieuiszczenia do 1.IX wzgl. 15.IX.1947 r. płat-

nych już dawniej (t. j. 1.XI.1946 r. i 15.V.1947 r.) rat podatku gruntowego bez względu na przyczyny, jakie spowodowały nieuiszczenie tych rat do 1.IX wzgl. 15.IX.1947 r. Okoliczność przeto, że pewne gospodarstwo rolne uzyskało w swoim czasie **indywidualne** odroczenie płatnych już rat podatku gruntowego, nie ma żadnego znaczenia, a w szczególności nie może uzasadnić stosowania do tego gospodarstwa innych zasad uiszczania podatku gruntowego za rok 1947 niż to przewiduje § 4, chociażby nawet gospodarstwu temu odroczone zostały wspomniane raty podatku gruntowego poza terminy ustalone w § 4.

Dlatego też płatnik podatku gruntowego, który uzyskał odroczenie tego podatku za rok 1946 lub zaliczki na ten podatek za rok 1947 poza terminy, określone w ust. 1 § 4 rozporządzenia z 9.VII.1947 r., winien uiścić podatek gruntowy za rok 1947 według zasad ustalonych w § 4 tego rozporządzenia. **T. S.**

KRONIKA.

Zjazd wojewodów.

Dnia 15 września br. odbył się w Ministerstwie Admin. Publicznej Zjazd Wojewodów.

W obradach, którym przewodniczył Minister ob. Osóbka-Morawski, wzięli również udział: Wiceminister Adm. Publ. ob. Wł. Wolski, Wicemin. Odbudowy ob. Żakowski, Dyrektor Biura Rady Państwa ob. Mijal, Komendant Główny Milicji ob. Gen. Witold, zast. Komendanta Gł. Milicji ob. pułk. Szaniawski, oraz przedstawiciele Ministerstwa Skarbu, Biura Kontroli przy Radzie Państwa, P. Z. U W. i wszyscy dyrektorzy Ministerstwa Adm. Publ.

Ranna część Zjazdu była poświęcona referatom na temat spraw dotyczących: inspekcji, zagadnień samorządowych, ewidencji ludności i rejestracji w urzędach stanu cywilnego, spraw wojskowych akcji odbudowy stolicy, pomocy zimowej oraz zagadnień oszczędnościowych. Przedstawiciele Min. Odbudowy poruszyli sprawę właściwego stosowania przez zarządy miejskie dekretu o remontach. Delegat P. Z. U. W. zapoznał zebranych z aktualnymi zagadnieniami ubezpieczeniowymi.

Podczas obrad popołudniowych ob. Minister Osóbka-Morawski omówił obszernie sposoby przeprowadzania akcji usprawnienia działalności administracji i samorządu, udzielając zebranym wytycznych co do dalszej ich pracy w terenie. Instrukcje ob. Ministra dotyczyły: właściwego stosunku urzędów i urzędników do ludności i konieczności obsadzania stanowisk w administracji odpowiednimi ludźmi, znaczenia pracy inspektorów, właściwej kontroli wojewodów i starostów zarówno nad całokształtem spraw w terenie, jak i nad sposobami realizowania poszczególnych zarządzeń (terminowe opracowywanie budżetów, wprowadzanie w życie dekretów o bibliotekach publicznych, o ogródkach działkowych, akcja zbiórki na odbudowę Warszawy, uporządkowanie dzielnic robotniczych, usprawnienie działalności straży pożarnych, przeprowadzanie akcji oszczędnościowej, przyłączanie nowych terenów podmiejskich w związku z reformą rolną i planem normalnej regulacji miast, akcja siewna, uprawianie odłogów i t. p.).

Specjalną uwagę zwrócił ob. Minister na konieczność przestrzegania przez urzędników wszelkich szczebli zasad praworządności.

W części dyskusyjnej Zjazdu były poruszane sprawy związane z tematami referatów i instrukcjami ob. Ministra, a m. in. sprawy koordynacji inspekcji różnych resortów, celem usunięcia wielotorowości w tej dziedzinie, szkolenia kadr pracowniczych, położenia materialnego pracowników administracji i samorządu, szybszego wydawania rozporządzeń wykonawczych, szarwarku, ustalenia struktury organizacyjnej urzędów wojewódzkich i starostw, wydania statutu ramowego dla miast, wydania ustawy samorządowej, wymiaru podatku od lokali i nieruchomości.

Ob. Wiceminister Wolski poruszył sprawę walki z drożyzną, zwracając uwagę zebranych na konieczność harmonijnego współdziałania aparatu państwowego z aparatem spółdzielczym na obszarze całego kraju.

Zamykając Zjazd ob. Minister Osóbka-Morawski zapowiedział odbywanie konferencyj kwartalnych, których celem będzie wspólne opracowywanie i przeprowadzanie akcji dalszego usprawniania administracji.

Stosunek urzędników do interesantów. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 35 z dnia 14.V.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 4) stanowi uzupełnienie okólnika Nr. 22 z dnia 12.III.1947 r. i zawiera zarządzenia, mające na celu udogodnienie interesantom załatwiania swych spraw w urzędach.

W szczególności normuje okólnik sprawę przyjmowania i załatwiania interesantów, poleca umieszczenie w budynkach urzędowych tablic i napisów orientacyjnych, zorganizowanie należytej obsługi informacyjnej oraz wskazuje na potrzebę załatwiania spraw i przyjmowania podań w drodze objazdowej względnie w drodze odbywania roków urzędowych.

Wprowadzenie doraźnych nakazów karnych. Celem usprawnienia i uproszczenia walki z wykroczeniami, występującymi nagminnie oraz odciążenia referatów karnych w starostwach, poleca okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 37 z dnia 7.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 6) wprowadzenie we wszystkich powiatach doraźnego orzecznictwa karnego.

Na podstawie zgody Wojewody udziela władza powiatowa administracji ogólnej indywidualnie upoważnień do karania typowych wykroczeń doraźnymi nakazami karnymi do wysokości 100 zł. funkcjonariuszom M. O., kontrolerom drogowym, sanitarnym, organom ochrony kolei, lekarzom powiatowym i weterynaryjnym, burmistrzom, wójtom i t. p.

Okólnik ten wprowadza bloczki nakazów karnych białe dla lekarzy powiatowych, oficerów M. O., burmistrzów i t. p. oraz kolorowe przeznaczone dla funkcjonariuszy M. O., organów samorządowych drogowych i t. p., podaje dalej wytyczne dla doraźnego karania oraz

porucza referentom karno-administracyjnym w starostwach czuwanie nad prawidłowym wykonywaniem doraźnego orzecznictwa karnego.

Dodatek wyrównawczy dla pracowników gmin wiejskich za wyłączenie ich z zaopatrzenia żywnościowego kartkowego. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów uchwałą z dnia 25.II.1947 r. wyłączył z dniem 1.IV.1947 r. z zaopatrzenia żywnościowego kartkowego m. in. wójtów i pracowników gmin wiejskich. W związku z tym Podkomitet Płac przy Centralnym Urzędzie Planowania na posiedzeniu w dniu 9.IV.1947 r. ustalił dla w. w. pracowników i ich dzieci ekwiwalent pieniężny w formie przejściowego dodatku wyrównawczego w następującej wysokości: 1) dla pracowników gmin wiejskich zasadniczo 400 zł. miesięcznie; 2) dla pracowników gmin o uprawnieniach finansowych gmin miejskich, gmin w okręgu podstołecznym i w okręgach przemysłowych oraz gmin uzdrowiskowych, letniskowych i t. p. na 900 zł. miesięcznie; 3) dla dzieci pracowników bez względu na kategorię gminy i wysokość dodatku wyrównaczego dla pracownika dotychczasowy dodatek rodzinny, wynoszący 200 zł., podwyższa się do łącznej kwoty 500 zł. miesięcznie na każde dziecko.

W związku z powyższym Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 38 z dnia 13.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 8) poleciło Wojewodom wydanie zarządzenia wypłacania wójtom i pracownikom gmin wiejskich należnego im dodatku wyrównaczego, zgodnie z wytycznymi tego okólnika.

Uchylanie się ludności od obowiązku rejestracji w urzędach stanu cywilnego. Od czasu wydania okólnika Ministra Administracji Publicznej Nr. 62 z dnia 23.XII.1946 r. (wydrukowanego w N-rze 1 i 2 Gazety Administracji, str. 91 i 92 z 1947 r.) stan rejestracji w urzędach stanu cywilnego nie uległ większej poprawie i jest nadal niepełny. Istnieją nadal rozbieżności pomiędzy faktyczną ilością urodzeń, ślubów i zgonów, a ilością zarejestrowaną w urzędach stanu cywilnego.

Wobec tego, że stan ten jest niedopuszczalny z uwagi na statystykę ruchu naturalnego ludności oraz interesy samej ludności, Minister Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 39 z dnia 18.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 9) podał w 6-ciu punktach wskazówki dla władz, w celu uporządkowania tej dziedziny oraz argumenty, przy pomocy których należy prowadzić akcję uświadamiającą ludność o konieczności dokonywania rejestracji

Postępowanie w sprawie o wyłączenie ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 41 z dnia 19.VI.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 4, str. 10) w związku z rozporządzeniem wykonawczym z dnia 10.IV.1947 r (Dz. U. R. P. Nr. 34, poz. 163) do dekretu z dnia 13.IX.1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 55, poz. 310) wskazuje na konieczność niezwłocznego przystąpienia przez właściwe władze administracji ogólnej do rozpatry-

wania spraw o pozbawienie obywatelstwa polskiego osób, które zachowały niemiecką odrębność narodową, a to z uwagi na krótki okres czasu do dnia 31.XII.1948 r., w jakim mogą być one załatwiane. Okólnik wyjaśnia kwestię, co winno stanowić kryterium eliminacji oraz jakie jednostki należy objąć akcją eliminacyjną, wreszcie zawiera wskazówki, odnoszące się do redakcji orzeczeń oraz szczegółów i trybu postępowania w tego rodzaju sprawach.

W sprawie pełnienia przez Prezydentów miast funkcji starostów grodzkich. Minister Administracji Publicznej na podstawie uchwały Rady Państwa zarządził okólnikiem z dnia 16.VIII.1947 r. Nr. 55 (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 9, str. 7) przekazanie wszystkich funkcyj władz powiatowych rządowej administracji ogólnej — prezydentom miast: Gniezna, Grudziądza, Inowrocławia, Torunia, Kalisza, Kielc, Piotrkowa i Włocławka.

Przy pełnieniu tych funkcyj prezydent powinien używać wyłącznie tytułu „prezydent miasta", nie dodając żadnego innego tytułu, jak np. starosta grodzki.

Poświadczenie obyw. dla osób, przeciwko którym wszczęto postępowanie karne z tytułu zgłoszenia przynależności do narodowości niemieckiej. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 58 z dnia 25.VIII.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 10, str. 2) nawiązując do przepisów dekretu z dnia 28.VI.1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 41, poz. 237) normuje sposób wydawania poświadczeń obyw. powyższej kategorii osób.

Okólnik ten zaleca zarazem wstrzymanie wydawania poświadczeń obyw. osobom i członkom ich rodzin, w stosunku do których są podstawy do wszczęcia postępowania pozbawienia ich obywatelstwa polskiego w trybie dekretu z dnia 13.IX.1946 r. (poz. 310 Dz. Ust.).

Pobór opłat skarbowych od podań i świadectw oraz podatku od nabycia praw majątkowych. Pismem okólnym z dnia 22.V.1947 r. L. dz. IV-AA. 3689 47 przesłało Ministerstwo Administracji Publicznej Wojewodom do wiadomości i wydania stosownych zarządzeń — pismo Ministerstwa Skarbu z dnia 25.IV.1947 r. Nr. D. V. 3390/4 47 w sprawie założenia i prowadzenia rejestrów podatkowych przez poborców w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, urzędników państwowych i samorządowych oraz urzędników powołanych do wykonywania orzeczeń i aktów administracyjnych, stosownie do postanowień art. 17 dekretu z dnia 3.II.1947 r. o podatku od nabycia praw majątkowych oraz o opłacie skarbowej (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 106 i 107).

W sprawie przywozu i wywozu polskich pieniędzy za granicę. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 17.VII 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 6, str. 18) podaje treść uchwały generalnej Komisji Dewizowej z dnia 4.VII.1947 r., wedle której aż do odwołania wolno osobom, przekraczającym granicę na podstawie pol-

skiego lub zagranicznego paszportu oraz repatriantom przywieźć względnie wywieźć kwotę 4.000 zł. na paszport w przeciągu jednego miesiąca.

Powyższe nie dotyczy małego ruchu granicznego i emigracji.

W sprawie zawierania związków małżeńskich przez poborowych. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 13.VIII.47 r. Nr. 1639 Wojsk. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 9, str. 12) podaje do wiadomości wyjaśnienie Ministerstwa Obrony Narodowej w sprawie zawierania związków małżeńskich przez poborowych.

Wedle tego wyjaśnienia, zawrzeć związek małżeński ma prawo każdy obywatel bez względu na jego stosunek do służby wojskowej.

Zawarcie związku małżeńskiego, przed powołaniem do odbycia zasadniczej służby wojskowej lub w czasie jej trwania, nie daje natomiast prawa do odroczenia lub skrócenia służby wojskowej, ani też do pobierania w czasie pokoju jakichkowiek świadczeń z tego tytułu ze Skarbu Państwa.

Zapomogi i pożyczki z Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego. W związku ze sprawą uzyskania zapomóg i pożyczek z Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 30.VIII 1947 r. Nr. III. SF. 6104 47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 11, str. 10) udzieliło podległym władzom wyjaśnień w sprawie trybu postępowania przy załatwianiu tego rodzaju spraw.

W szczególności pismo okólne podkreśla, że wszelkie interwencje osobiste w sprawach udzielenia zapomóg są zbyteczne i niecelowe, gdyż zupełnie nie wpływają na merytoryczne załatwienie, które następuje na zasadzie należycie uzasadnionego wniosku i dołączonych materiałów oraz opinii wojewody.

Ponadto wszelkie podania i korespondencja w tych sprawach winne być przedkładane przez związki samorządowe w drodze służbowej, a niezachowanie tej drogi spowoduje zwrot podań i korespondencji bez rozpatrzenia.

W sprawie opału dla szkół i zaopatrzenia zimowego lokali szkolnych. W związku ze zbliżającym się okresem zimowym ze względu na dobro nauki Minister Administracji Publicznej w piśmie okólnym z dnia 4.IX.1947 r. L. dz. III-SAS/6284 47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 11, str. 10) przypomina ciążący na gminach wiejskich i miejskich ustawowy obowiązek dostarczania i konserwacji budynków szkolnych oraz zaopatrzenia publicznych szkół powszechnych średnich i zawodowych w opał. Obowiązek ten należy wypełnić choćby z pewnym uszczerbkiem dla innych mniej pilnych wydatków.

Ponieważ przyznane kontyngenty opałowe nie zawsze mogą pokryć zapotrzebowanie szkół, zwłaszcza na terenie wiejskim, należy wyzyskać lokalne możliwości w zakresie torfu i drzewa.

SPROSTOWANIE.

W Nr. 5—6 „Gazety Administracji“ należy sprostować następujące omyłki drukarskie:

W artykule prof. Dr. Langroda na str. 214 w uwadze 1) zamiast „Instrukcje prawa administr.“, ma być „Instytucje prawa administr.“;

na stronie 215 wiersz 1 od góry zamiast „Ansteltesrecht“, ma być „Anstaltsrecht“.

W artykule Witolda Czachorskiego: na str. 234 wiersz 16 od góry: zamiast „międzynarodowych“, ma być „międzydzielnicowych“;

na str. 239 wiersz 7 od góry: zamiast „w chwili“ ma być „od chwili“;

na str. 241 wiersz 19 od góry: zamiast „przez prowadzenie rozwodu“, ma być „przeprowadzenia rozwodu“